



II. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DEL ESTADO A LAS REGIONES

INFORME SOBRE EL MODO DE COMPLETAR EL ORDENAMIENTO REGIONAL

Por MASSIMO SEVERO GIANNINI

PROLOGO

1. Este material constituye el documento de trabajo que el Comité de Presidencia presenta a la Comisión encargada de completar el ordenamiento regional a fin de que ésta pueda realizar una valoración de conjunto de las tareas llevadas a cabo por las diversas subcomisiones, profundizar, a la luz de la misma, en los resultados hasta ahora alcanzados por separado y proseguir el examen de aquellos temas que deben ser aún afrontados.

La orientación de los trabajos fue el objeto de las discusiones iniciales del Comité de Presidencia de la Comisión. En las mismas participó también el ministro para las Regiones, quien, como ha subrayado en otras ocasiones, y en coherencia con los criterios que presidieran la formación de la misma, reconoció a la Comisión su responsabilidad autónoma tanto en orden al método de trabajo como a sus conclusiones.

La Comisión ha actuado, por lo tanto, con autonomía con relación al Gobierno y sus indicaciones son el resultado de los análisis que ha

NOTA.—Han participado en los trabajos de la Comisión los profesores: Giuseppe ABBAMONTE, Giuliano AMATO, Giovanni ANCARANI, Vittorio BACHELET, Augusto BARBERA, Sergio BARTOLE, Franco BASSANINI, Giorgio BERTI, Antonio BRANCASI, Giuseppe BRUNO, Pietro CALANDRA, Francesco CAPOTORTI, Giuseppe CARBONE, Sabino CASSESE, Ugo CEVOLI, Enzo CHELI, Carlo CHIMENTI, Michele COSTANTINO, Ugo DE SIERVO, Francesco d'ONOFRIO, Leopoldo ELIA, Giuseppe FERRARI, Luigi FERRARI BRAVO, Pietro GALLUCCIO, Gino GIUGNI, Giuseppe GUGLIELMI, Antonio LA PERCOLA, Alfredo LAVARONE, Franco LEVI, Nicolo LIPARI, Fabio LORENZONI, Alberto MANDRACCHIA, Michele MARTUSCELLI, Francesco MERLONI, Fabio MERUSI, Giuseppe MORIBELLI, Mario NIGRO, Valerio ONIDA, Libio PALADIN, Giorgio PASTORI, Giuseppe PERICU, Umberto POROTSCHNIG, Alberto PREDIERI, Giusto PUCCINI, Francesco Paolo PUGLIESE, Gianpaolo ROSSI, Alfonso SALVI, Carla SEPE, Onorato SEPE, Donatello SERRANI, Domenico SORACE, Luigi TABASSO, Giovanni TARANTINI, Federico TEDESCHINI, Francesco TRIMARCHI, Paolo URBANI, Roberto ZACCARIA.

La secretaría general ha sido desempeñada por la doctora Carla SEPE.

realizado bajo su propia responsabilidad. Se ha estimado oportuno que este documento de trabajo, aunque esté destinado a la misma Comisión, sea dado a conocer a los órganos de gobierno, a los presidentes de las regiones y a las fuerzas sociales y círculos culturales a fin de responder a las expectativas que el progreso de los trabajos ha suscitado. Su difusión servirá, además, para evitar que surjan versiones o interpretaciones erróneas sobre los diversos momentos de su elaboración así como para orientar y estimular, sobre la base de una problemática científica, una discusión seria y constructiva previa al *iter* de los procedimientos previstos por la ley para el desarrollo de la delegación.

Este documento se divide en dos partes: la primera contiene consideraciones sobre el significado que la Comisión ha atribuido a la ley delegante número 382, de 22 de julio de 1975; la segunda contiene una serie de propuestas para determinar el contenido de la ley delegada, subdivididas en los sectores orgánicos de materias que la Comisión ha considerado susceptibles de ser individualizados, según la interpretación que ha dado a las normas de la ley delegante.

A los capítulos de la segunda parte se unen diversas proposiciones normativas que constituyen opciones específicas para la mejor comprensión de la problemática afrontada en el informe. Naturalmente, no se pretende predeterminar con las mismas el contenido normativo de los proyectos de decreto, puesto que corresponderá al Gobierno el definir y completar todas las implicaciones, así como el transmitir las a las regiones para poner en marcha el procedimiento de ejecución de la delegación prevista por el artículo 8 de la ley número 328, de 22 de julio de 1975.

2. Brevemente indicaremos la organización del trabajo. La Comisión se ha dividido en seis comisiones específicas (se indicarán a continuación las razones): para los problemas del territorio, para los problemas de la agricultura, para los problemas de las actividades secundarias y terciarias, para los problemas de los servicios sociales, para las actividades culturales y, por fin, para los problemas de la hacienda y de los ordenamientos territoriales. La coordinación entre las diferentes comisiones especiales la ha asegurado la agregación de algunos miembros a varias comisiones y el Comité de Presidencia, compuesto por los presidentes de las comisiones especiales y por algunos miembros de la Comisión que tienen preparación interdisciplinar.

Las comisiones especiales durante su trabajo fueron haciendo llegar al Comité de Presidencia aquellas cuestiones que consideraron de interés general o, al menos, de común interés para otras comisiones especiales.

Por otra parte, todas las deliberaciones del Comité de Presidencia han sido posteriormente valoradas con libertad por las comisiones especiales.

No ha sido posible, en cambio, por razones de tiempo, llevar a cabo reuniones finales de la Comisión en sesión plenaria, tal y como se había estimado oportuno. De hecho, la magnitud de la materia que se presentó a las diferentes comisiones especiales fue tal que éstas, aun reuniéndose semanalmente (con un único y breve intervalo), realizaron con gran esfuerzo su labor en el plazo fijado por el ministro. Incluso dos de ellas, por razones independientes de su buena voluntad, han superado aquel plazo.

3. La sexta comisión, para los problemas de la hacienda y de los ordenamientos territoriales, ha desarrollado dos actividades distintas: ha discutido algunos aspectos que interesaban a todas las demás comisiones especiales y que le remitió el Comité de Presidencia; por otra parte, ha examinado dos problemas que, conforme avanzaban los trabajos de la comisión, se han mostrado como determinantes: el de la hacienda regional y el del ordenamiento de los entes locales de dimensión infrarregional.

Si es, en efecto, cierto que la ley de delegación no atribuye al Gobierno poderes para reformar los entes locales, y en cuanto al ordenamiento financiero reenvía a la ley número 281, de 16 de mayo de 1970, sin embargo, las incongruencias de la disciplina legislativa en estas materias es de tal entidad que a menudo ha sido suficiente para transformar en provisionales, o incluso transitorias, las propuestas que las diversas comisiones especiales iban formulando.

Mientras que los criterios de aplicación de la ley de delegación relativos a la hacienda y a los entes locales, procedentes de esta comisión, se expondrán en la primera parte de este informe, las materias que van más allá de la ley 382 serán objeto de exposición separada.

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Método de trabajo: el análisis de las funciones

Se ha intentado realizar un análisis de las funciones.

Según su significado metodológico, el análisis se dirige a la delimitación, conforme a un criterio lógicamente coherente, de las funciones de los poderes públicos con el fin de determinar las correspondientes al Estado, las correspondientes a las regiones y, por último, las correspondientes a los entes locales de primer y segundo grado. No ha de maravillarse que tras diez meses de trabajo, realizado por personas sin dedicación exclusiva al mismo, se diga que el análisis se ha intentado. Nadie puede estar seguro, sino tras comprobaciones que precisan mucho tiempo y muchas personas, de los resultados de un análisis de tal tipo, sea quien sea el que lo dirija y cualquiera que sea el método seguido, en un contexto jurídico-administrativo como el que está ac-

tualmente vigente entre nosotros. Razones de honestidad científica no sólo impiden los tonos triunfalistas, sino que, al contrario, obligan a presentar estos resultados como materiales de trabajo y no como productos definitivos, con los que operar en una discusión abierta entre el Estado y las regiones para profundizar en los temas y encontrar, quizá, otras soluciones. Lo esencial es que las diferentes conclusiones estén suficientemente motivadas según una lógica coherente de distribución de las funciones y no según otras, como la del respeto a las situaciones constituidas, o la de la convivencia, o la de la óptica dimensional. Como puede verse en la segunda parte, se proponen alternativas sobre bastantes puntos; sobre otros se enuncian en el informe las perplejidades que suscitan o las dificultades que han surgido al llevar a cabo investigaciones para eliminar la incertidumbre.

Por tanto, no era posible conseguir más. La razón es de sobra conocida: la normativa vigente no se ha inspirado nunca en un criterio funcional para distribuir las competencias entre los diversos poderes públicos. Al contrario, ha seguido diversos criterios que, además, se han aplicado de manera desigual según las circunstancias y las contingencias. A menudo se ha seguido el que puede llamarse criterio de la dimensión del interés público, que es claramente arbitrario: en efecto, en la realidad social cualquier problema que surja en el ámbito de las competencias del más pequeño de los entes locales puede asumir, en momentos determinados y en coyunturas particulares, una dimensión nacional. Viceversa, poderes del Estado que deberían referirse únicamente a funciones que afectan a toda la colectividad nacional se han encontrado, a menudo, cargados de funciones carentes de todo interés nacional. Se ha puesto este ejemplo porque es particularmente significativo y, sobre todo, porque se refiere a un modo de ver las cosas que, aun hoy, está particularmente difundido.

Es decir, se ha tratado de evitar, en la medida de lo posible, la aplicación del criterio de la dimensión de los intereses, proponiendo soluciones procedimentales en el caso de la concurrencia de funciones en determinadas materias. Sobre la base del análisis de las funciones se han identificado como cometidos correspondientes a las regiones aquellos que en su desarrollo concreto tienen por objeto la colectividad regional o el territorio regional. Entendiendo la primera bien como un grupo general caracterizado por la presencia del ordenamiento de una región, bien como los componentes colectivos del grupo mismo. Por su parte, el territorio se concibe como el ámbito de asentamiento del grupo regional general o de los grupos menores que lo componen. Es decir, no se le entiende como un hecho físico o lugar en sentido jurídico, sino en la más amplia concepción de ámbito que condiciona a los grupos y es por ellos condicionado. Una vez fijada esta clave conceptual, la identificación de las funciones del Estado y de los entes infrarregionales es una operación que consiste en extraer las consecuencias de la misma.

Salvo las advertencias que se harán en seguida, con relación a los sectores orgánicos de materias, conviene precisar que se ha evitado la aplicación abstracta de los criterios de la descentralización-no centralización. El criterio adoptado conduce a excluir, a la hora de aplicarlo, la hipótesis de que el principio establecido en el artículo 5 de la Constitución valga por su contenido puramente mecánico y que, en consecuencia, exista, para todas las materias relacionadas por el artículo 117, una especie de competencia exclusiva en favor de las regiones. Cuando sobre la base de un criterio analítico se entienda que una determinada función debe referirse al territorio, entendido como ámbito de asentamiento del grupo regional, esa función es regional, aunque no la mencione explícitamente el artículo 117.

Viceversa, el artículo 117 puede referirse a materias que se presentan a la luz del análisis compuestas por varias funciones que no siempre se refieren al cuerpo o territorio regional. En otras palabras, el criterio analítico es aplicable por igual al Estado y a las regiones cuando es utilizado correctamente y permite reconstruir sobre bases racionales una ordenación global de los poderes públicos que no sea casual o contradictoria, como lo es la actual. Más aún, dado el manifiesto deterioro del aparato del Estado, históricamente constatable, aquel criterio acabará beneficiando especialmente al propio Estado, que sería reconducido, si fuera posible llegar a resultados coherentes, a la pureza de sus atribuciones.

Las dificultades concretas que surgen en la práctica están originadas por las funciones que, a la luz del análisis, se manifiestan como instrumentales, concurrentes, implícitas u ocultas. Hemos seguido las siguientes directrices:

Las funciones instrumentales han sido agregadas a la función principal aun en los casos en los que la normativa positiva las configuraba como funciones autónomas: ejemplo típico lo constituye el crédito. Las funciones concurrentes han sido integradas mediante instrumentos procedimentales. Un ejemplo típico lo constituyen las propuestas en materia de aguas públicas.

Las funciones implícitas y las ocultas plantean, en cambio, problemas de revisión de la normativa sustancial en la medida en que organizativamente se superponen (por ejemplo, el ambiente) o tienen puntos de referencia informales (por ejemplo, el gasto público-tesoro). No se ha podido hacer otra cosa que señalar la oportunidad de esas revisiones.

2. Los sectores orgánicos de materias

Desde una perspectiva renovadora, la Ley 382 se propone como finalidad esencial constituir sectores orgánicos de actividades de las regiones concentrando en las mismas, a través de la culminación de la transferencia de funciones, de la delegación de otras y de la transferencia de funciones de los entes públicos nacionales e interregio-

nales, un conjunto de poderes de entidad tal que consienta «la gestión sistemática y programada de las competencias que constitucionalmente corresponden a las regiones con relación al territorio y al cuerpo social» (art. 1, 3.º, núm. 1).

De este modo se vuelve a poner sobre el tapete el problema de la determinación de la esfera de las competencias regionales con la idea de responsabilizar a la región de algunos sectores de intereses que se atribuyen enteramente al aparato regional. Es preciso destacar que a esta finalidad apunta también la posibilidad de realizar acuerdos entre las regiones para actividades que afecten a territorios limítrofes (art. 1, 2.º). La necesidad orgánica se advierte intensamente en este punto, pues el legislador delegante ha implicado a todo el aparato de los poderes públicos tal y como hoy existe.

El criterio del análisis de las funciones que afectan al territorio y al cuerpo social no era, por tanto, exhaustivo. Una vez individualizadas las funciones era necesario reagruparlas en sectores orgánicos. Ahora bien, se ha excluido pronto la posibilidad de que esos sectores pudieran ser identificados sobre la base de una interpretación puramente literal de la enumeración que contiene el artículo 117 de la Constitución. Es bien sabido que la interpretación doctrinal del artículo 117 sostiene, casi unánimemente, el carácter empírico de la enumeración, en la que se separan materias homogéneas (por ejemplo, obras públicas y vialidad), se indican materias puramente convencionales (por ejemplo, beneficencia), materias por sinécdoque (ferias y mercados por ordenación del comercio) y así sucesivamente. De ahí la consecuencia de asumir el artículo 117 en su conjunto como relación de materias a reordenar y completar para definir la esfera de competencias de las regiones.

Nos hemos atenido a esta interpretación considerando además que la Ley de delegación, desarrollando de modo más claro un concepto como el de delegación a las regiones, ya contenido en la Constitución y en las normas precedentes, había reafirmado en el «sector orgánico» la presencia conjunta de funciones a transferir y de funciones a delegar. Se puede, pues, decir que se ha asumido la relación de materias del artículo 117 como base global y, a través de la metodología del análisis de las funciones, nos hemos propuesto la finalidad de reconocer sectores orgánicos que tuviesen una propia y consistente racionalidad. Una vez determinado el ámbito del sector, proceder mediante transferencias o mediante delegación era pura consecuencia, según que fuese la función incluible en una de las materias del artículo 117, entendido en su significado no puramente literal, o, no estando incluida en el elenco de dicho artículo, fuera de naturaleza regional.

Los sectores orgánicos de actividades que se identificaron, siguiendo las reglas expuestas, fueron los siguientes: agricultura, actividades secundarias y terciarias, servicios sociales, actividades culturales y territorio. De aquí la subdivisión de la comisión en las cinco comisiones especiales de las que ya se ha hablado.

3. Los entes locales

La reordenación de funciones entre los diversos niveles del gobierno local ha constituido un problema de particular complejidad. El cuadro normativo es sabido:

1. Atribución directa de materias a los entes locales a través de leyes del Estado (art. 118, 1.º Const.).
2. Delegación normal de las regiones a los entes locales (art. 118, 3.º c), Const.)
3. Confirmación del principio sub 1 en el artículo 1, apartado 1, letra e) de la Ley 382.

Es igualmente sabido que, más allá del cuadro normativo, existe una realidad caracterizada:

a) Por la insuficiencia de las nueve décimas partes de las administraciones municipales con relación a la dimensión óptima de los servicios y de las actividades que ya en el estado actual de la legislación les están atribuidas.

b) Por la no coincidencia de la mayor parte de las provincias con las dimensiones óptimas para los servicios de «área extensa».

c) Por la impropia normativa jurídica sobre las comunidades de montaña, que hace a éstas imposible el cumplimiento de las finalidades que les están asignadas, si no media la buena voluntad de los hombres.

d) Por la escasa sensibilidad demostrada hasta ahora por las regiones, que han promovido nuevos municipios y nuevas provincias según una auténtica concepción de campanario.

e) En fin, por la existencia de la experimentación de los «comprensorios», que a pesar de las variantes en sus configuraciones jurídicas, responden todos a la búsqueda de una dimensión óptima para el desarrollo de las funciones subregionales.

La ley de delegación no consiente al legislador delegado ningún tipo de reorganización de las estructuras de las administraciones locales, reservando dicha reorganización a la tantas veces anunciada y nunca realizada reforma de la ley municipal y provincial; mientras que ordena que se individualicen, en el ámbito de las funciones transferidas a las regiones, aquellas que han de atribuirse directamente a los municipios, provincias y comunidades de montaña. La única innovación reciente, la de las comunidades de montaña, allí donde ha encontrado una base ha llegado a resultados positivos; pero demasiado a menudo se ha quedado en una regulación puramente artificial y, por consiguiente, poco estimable.

La consecuencia de este estado de cosas sobre el cual parece necesario llamar la atención, sobre todo de las regiones, es bastante grave; que, hoy por hoy, son de difícil identificación las funciones de

los municipios, de las provincias y de los «comprensorios». Mientras las regiones se presentan como organismos homogéneos (tienen escaso relieve algunos puntos negativos), los entes infrarregionales no tienen una clara identidad jurídica y ello les expone a ulteriores degradaciones, cuando la Constitución obliga a reconocer a provincias y municipios una identidad de roles y funciones.

Incluso las interpretaciones de la doctrina que no faltan, sobre todo en la debatida cuestión de la delegación de atribuciones de la región a los entes infrarregionales, insisten todas en el carácter del ente región y no en el de los organismos infrarregionales; por lo que tampoco desde esta perspectiva se ha podido encontrar ayuda que permitiese, al menos, operar con hipótesis seguras de trabajo y respetar las prescripciones de la ley de delegación.

La ley, en lo que afecta a las provincias, ha hecho referencia a la situación de facto existente, a asumir con todas las insuficiencias que la caracterizan.

Con relación a los municipios, se ha referido a una entidad con estas características: un grupo con el que se forma la colectividad general, una suficiencia financiera que le permite desenvolverse y una capacidad decisoria propia y completa. Hoy ningún municipio italiano cumple estas tres condiciones. A ese municipio imaginario podrían seguramente atribuírsele funciones referentes a servicios y áreas limitadas, de carácter principalmente personal (servicios a personas).

Allí donde, sin embargo, ha sido necesario descender a aspectos más concretos, ha formulado propuestas con validez de normativa transitoria, entre las cuales, principalmente:

a) Confiar las atribuciones a las regiones con la obligación comunal.

b) Confiar a las regiones, con la obligación de delegación a los entes infrarregionales, si y cuando la obligación puede ejercitarse o con la obligación de identificar según leyes propias a los organismos delegatarios.

No se esconden las dificultades de orden jurídico que comportan estas soluciones. Antes bien, los límites de la ley de delegación se unen aquí con los límites que derivan de la realidad de las cosas.

De cualquier modo, se recomienda:

1. Que se proceda rápidamente a una investigación sobre la estructura real de los entes infrarregionales, utilizándose a tal fin la metodología ya verificada en la investigación de semejante contenido que se ha llevado a cabo en Inglaterra.

2. Que sobre la base de los resultados de esta investigación se proceda con prontitud a una revisión de la ley sobre entes locales, teniendo presente que sin la reforma de estos entes, tanto los ordenamientos regionales como el ordenamiento del Estado seguirán siendo incompletos.

4. Organismos estatales y entes públicos

La ley de delegación requiere que al completar el ordenamiento regional se proceda a la supresión de los organismos del Estado cuyas atribuciones se pierdan. En este informe nos referimos sólo a las supresiones o transformaciones de organismos para los cuales se plantean problemas peculiares, como ocurre, sobre todo, en el sector orgánico de la agricultura. Para los otros sectores se encontrarán algunas propuestas, pero menos elaboradas, siendo bastante simple llegar a propuestas definitivas una vez realizado el acuerdo sobre los aspectos relativos a la transferencia o a la delegación de las funciones.

Para los entes públicos se han seguido estos criterios:

a) Para los entes infrarregionales, distintos de los entes locales, que tienen atribuciones en las materias transferidas o delegadas a las regiones, se ha estimado que se puede proceder sin limitaciones, por lo que se han propuesto supresiones y modificaciones, o se ha remitido a las regiones la decisión sobre la suerte definitiva de los mismos. Un problema particular se presentó con las Cámaras de comercio, industria, agricultura y artesanía, que se ha estimado estaban comprendidas en el ámbito de la delegación por lo que se refiere a algunas atribuciones, y no en cuanto a lo que se refiere a la representatividad.

b) Para los entes interregionales, el criterio general que se ha seguido ha sido el de transferencia a las regiones de las atribuciones comprendidas en las materias a las regiones transferidas o delegadas, si esto no comporta la supresión del ente (a la cual podrá proceder la ley delegada) serán necesarias ulteriores normas para la parte del ente que sobreviva.

c) Para los entes nacionales se ha seguido el mismo criterio general, con la diferencia de que si estos entes quedan privados de atribuciones la ley delegada no puede disponer su supresión; al respecto deberá, pues, operar, o el mecanismo previsto por la Ley 1975, número 70, o el legislador general. Hay que precisar que se han estimado delegables las atribuciones de los entes públicos nacionales en cuanto atribuciones del Estado.

Hay que advertir que en este informe no se han podido tomar en consideración más que algunos de entre los mayores entes públicos, reservándose a ulteriores propuestas el examen de lo que no se ha podido someter a análisis, y a ulterior profundización la materia de algunos entes sobre los cuales subsisten todavía bastantes dudas.

5. Aspectos financieros

Para estos aspectos nos hemos atenido a las indicaciones de la Ley 382, aunque se estiman insuficientes en cuanto perpetúan un sistema que debía ser sólo de derecho transitorio.

Para la supresión de los capítulos del presupuesto del Estado se ha recogido ya mucho material; sin embargo, en el informe no se ha utilizado por estimarse que se trata de indicaciones puramente consecuentes. La indicación de los capítulos a suprimir es, también en la Ley 382, simple índice de la entidad financiera de las cargas transferidas y garantía de la duplicidad de intervenciones. Se estima que la noción de transferencia comprenda también la de reducción.

Problemas particulares podrán surgir sólo para aquellos capítulos que tengan como objeto actividades que afectan específicamente a una región (por ejemplo, leyes para la Basilicata, para la Calabria, etc.). Nuestra opinión es que si las funciones se transfieren o se delegan a la región, a ésta pasen también los fondos previstos por la ley especial, sin confluir al fondo a que se refiere el artículo 9 de la Ley 281.

6. Conclusiones

Se estima oportuno que se adopte una sola ley delegada: existen rasgos comunes a los cinco sectores orgánicos que aconsejan la adopción de esta vía.

Al entregar este informe, que en esta fase del trabajo no ha tenido colaboraciones importantes ni de las regiones ni del Estado, se desea sólo que se abra la discusión y que ésta sea fecunda.

TITULO PRIMERO

SECTOR TERRITORIO

INFORME

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.—II. AMBIENTE: A) Aguas públicas. B) Tutela del ambiente.—III. CONSTRUCCIÓN RESIDENCIAL PÚBLICA.—IV. OBRAS PÚBLICAS.—V. TRANSPORTES PÚBLICOS.

Introducción

Se ha estimado que la materia confiada a examen comprendía los siguientes temas: I) *Planificación territorial*. II) *Ambiente*: bajo los dos aspectos. A) *Régimen de las aguas públicas*. B) *Tutela del ambiente*. III) *Construcción residencial pública*. IV) *Obras públicas*. V) *Transportes públicos*.

La materia relativa a la ordenación del territorio se trata también en otras partes de este informe: se refiere al tema de los parques públicos, de las relaciones hidrogeológicas y, en general, a la defensa del suelo (aparte el aspecto de la tutela de la contaminación), que interesa a la agricultura.

No ha parecido oportuno preceder el tratamiento de cada uno de los argumentos (para cada uno de los cuales se expondrán obviamente los criterios a los que nos hemos atendido) de declaraciones de índole general, sobre objeto y método, comunes a toda la materia examinada. Lo han desaconsejado, por una parte, la heterogeneidad de los temas examinados, a menudo no unificados por otra cosa que por su importancia para la ordenación del régimen del territorio, y por otra parte, la convicción de que si existen premisas de objeto y método de carácter general, éstas son comunes a todos los sectores orgánicos.

I. Planificación territorial

1. Para permitir una correcta lectura de las soluciones particulares que se proponen, parece necesario indicar, aunque sea someramente, los presupuestos en que nos hemos apoyado.

En concreto se ha estimado:

a) Que en la materia «urbanismo» se incluyen (deben incluirse) todas las funciones referentes a una correcta ordenación del territorio.

b) Que la región representa el momento unificante de tales funciones.

c) Que sólo impropiaemente se puede hablar de «urbanismo estatal» (*rectius*, competencias administrativas estatales en materia de urbanismo), debiendo reservarse al Estado la potestad de dirección y coordinación, además de la competencia sobre las obras públicas de interés estatal.

d) Que en materia de urbanismo no debe vincularse a la región con rígidas reservas de competencias específicas para los niveles subregionales.

e) Que, cuando sea posible, debe completarse el papel de la región con la delegación de submaterias que por sí mismas no parecen quedar comprendidas en los sectores aquí analizados.

f) Que a la región debe atribuirse el poder de decidir la compatibilidad urbanística de las intervenciones sobre el territorio de cualquier sujeto público, incluido el Estado, si bien sobre la base de procedimientos que permitan a los distintos centros de interés estar representados y respetándose las opciones programáticas de nivel estatal.

Esta enumeración no es exhaustiva, sino que quiere simplemente indicar la línea tendencial que se ha seguido.

2. Si se reexamina, a la luz de cuanto se ha dicho, el DPR de 15 de junio de 1972, que realizó la primera transferencia de funciones de la materia a las regiones, se constata, ante todo, que el problema de dirección y coordinación resuelto con las discutibles normas contenidas en el último apartado del artículo 9, no parece requerir intervenciones a través de nuevos decretos de transferencia, desde el momento que tales disposiciones deben de considerarse derogadas por

las disposiciones del artículo 3 de la Ley número 382. Sobre la base de esta interpretación del citado artículo 3, si bien se ha manifestado una preferencia clara para que se afirmase expresamente el poder estatal para fijar estándares urbanísticos operativos para todo el territorio nacional, se ha decidido no prever ninguna disposición expresa sobre tal problema, estimando que las soluciones más oportunas deben de encontrarse en el ámbito de la temática más general de los poderes estatales que pueden expresarse, con la respectiva eficacia jurídica, sea a través de leyes-cuadro, sea a través de las funciones de dirección y coordinación. Todo lo dicho no implica obviamente el desconocimiento de un poder estatal de predeterminación de los estándares urbanísticos, sino que se quiere simplemente subrayar los procedimientos a través de los cuales dichos poderes pueden exteriorizarse en términos constitucionalmente correctos.

Es necesario, por otra parte, dar una solución orgánica al problema general de las relaciones entre la competencia de planificación del territorio, que pertenece a los niveles locales, y todas las competencias estatales que tienen implicaciones territoriales, con particular referencia a las relacionadas con las grandes obras públicas. No es sólo para respetar el papel atribuido por la Constitución a los distintos niveles de gobierno, sino, sobre todo, para arbitrar instrumentos de planificación idóneos para el cumplimiento de su función, para lo que parece necesario afirmar el carácter vinculante de las decisiones del plan, tendencialmente, al menos (y aparte, obviamente, las obras destinadas a la defensa militar), con respecto a las intervenciones sobre el territorio, sea cualquiera el sujeto de que se trate. Así, al menos en los decretos de transferencia, no deberían de incluirse normas como las contenidas en el DPR número 8, que puedan hacer pensar que las funciones de planificación territorial transferidas no se refieren a las obras públicas de competencia estatal. Los problemas planteados por las relaciones entre las distintas competencias y, por consiguiente, entre los distintos intereses deberán resolverse con disposiciones adecuadas a través de leyes-marco u otras leyes o actos de dirección y coordinación. Sólo de este modo (vista la reconfirmada atribución incluso de los actos del último tipo a la responsabilidad gubernativa conjunta y no a la exclusiva de un solo ministro y su funcionalización con respeto a los objetivos de la programación económica nacional) se puede evitar el riesgo de que los intereses sectoriales no sean coordinados con los intereses generales de la programación territorial, sino que prevalezcan sobre los mismos y, al mismo tiempo, se puede evitar que las decisiones locales sobre el uso del territorio se pongan en contraste con las decisiones de política económica nacional. Si esto es cierto, en la redacción del nuevo decreto de transferencia será preciso tomar en particular consideración los artículos 29 y 31, párrafo segundo, de la vigente ley de urbanismo para dejar claro que las funciones allí atribuidas al Ministerio de Obras Públicas se transfieren a las regiones.

Es evidente que todo lo dicho exige una participación regional, a efectos de control urbanístico, tanto sobre las intervenciones particulares como sobre las realizadas en ejecución de un diseño planificador elaborado por entes públicos especializados o por administraciones dedicadas a la tutela de determinados bienes públicos. Se alude en particular a la administración del demanio marítimo y de los entes portuarios. Como se sabe, la normativa especial en el sector (Ley número 1246 de 1961, art. 3 DLCPS, 23 de diciembre de 1947, núm. 1967 para Savona, art. 3, núm. 2, Ley de 6 de mayo de 1940, núm. 500, para Nápoles; art. 2, Ley de 14 de noviembre de 1962, núm. 1265, para Palermo, etc.) prevé la adopción de «planes de regulación de los puertos», y donde falte una disposición expresa en tal sentido, en la práctica se ha pasado (o se intenta pasar) a la elaboración de tales planes.

Las actuales competencias estatales sobre dichos actos están destinadas a la tutela de los intereses que dependen de la buena ejecución de las obras públicas, y no implican por sí mismos un control urbanístico. Se intentará a continuación valorar la oportunidad de transferir tales competencias a las regiones: en cualquier caso, parece esencial que cualquier acto de planificación de las intervenciones sobre el territorio (comprendido el demanio marítimo y el mar) comporte una participación de la región.

3. Se ha estimado (dada la extrema delicadeza de la materia examinada y la particular importancia que el asunto tiene para tal materia) que sería oportuno, ya en el momento de la transferencia de las funciones, disponer procedimientos idóneos para superar las situaciones de conflicto entre Estado, región y municipio, sobre todo en cuanto a la realización de infraestructuras públicas de gran importancia (ferrocarriles, carreteras estatales, autopistas, aeródromos, puertos, obras hidráulicas, obras para la navegación, centrales termoeléctricas, etc.), cuya localización se presente en contraste con las disposiciones establecidas por los instrumentos urbanísticos. La propuesta que se formula, que tiene carácter de norma general, prevé la posibilidad de un acuerdo entre la región y la administración interesada para superar el conflicto. Naturalmente las regiones intervienen con referencia a los aspectos relacionados con la realización de la obra, en lo que se refiere al gobierno del territorio, y no en lo que se refiere a las decisiones de programación nacional.

Se ha estimado oportuno asegurar una presencia de las colectividades subregionales obligando a las regiones a escuchar su parecer.

En la hipótesis de que el acuerdo no se consiga, la decisión última sobre la localización ha sido confiada al Parlamento, partiendo del presupuesto de que en tal caso el conflicto asume, sin duda, significado político. Por otra parte, desde esta óptica se han manejado algunas recientes experiencias, que si bien han dado origen a valoraciones diversas, han consentido reafirmar, sin embargo, el papel que el Parlamento puede desarrollar, como órgano representativo de la comuni-

dad nacional, incluso en relación con asuntos que tienen un contenido más bien propio de la actividad administrativa. Se ha estimado, usualmente, que no era oportuno dictar ninguna norma derogatoria sobre las instalaciones industriales que, por consiguiente, siguen el régimen ordinario. Por otra parte, en sede de programación nacional, donde implique leyes de gran reforma, el problema podrá ser valorado más correctamente.

Hay que decir que, habiendo sido el tema ampliamente discutido, y existiendo al principio posiciones y preocupaciones divergentes, las soluciones que aquí se indican encontraron un consenso unánime. Se habían manifestado ciertas dudas, sobre todo en cuanto a la idoneidad de la ley para constituir el instrumento rápido y ágil de superación de los conflictos que la situación requiere. Sin embargo, se ha constatado que no existe otro método de solución de estos conflictos que sea tan idóneo para satisfacer las exigencias contrastantes, pero ambas vitales, del respeto al derecho de las organizaciones locales (regiones y entes menores) a la ordenación del territorio, y de la salvaguardia del poder del Estado para gestionar los intereses unitarios que le están confiados.

4. El artículo 1 del DPR número 8 (dos últimos párrafos), ha transferido a las regiones las atribuciones ejercitadas en la materia por los órganos centrales y periféricos de los Ministerios en general, y, por lo que se refiere al Ministerio de la Instrucción Pública, aquellas ejercitadas en el sentido de la Ley 6 de agosto de 1967, número 765, además de la redacción y aprobación de los planes territoriales sobre el paisaje del artículo 5 de la Ley 29 de junio de 1939, número 1947. Resultaba de ello el reconocimiento de que del «Urbanismo», según el artículo 117 de la Constitución, formaba parte un sector de «protección de las bellezas naturales» (con exclusión de las «villas», parques, jardines y de las cosas inmuebles específicas), pero se limitaba después a transferir sólo una de las funciones relativas a tal protección, cayendo así en una contradicción que aparece particularmente evidente si se piensa en la cuestión en términos de competencia legislativa en vez de administrativa: paralelamente, de hecho, debería de considerarse reconocido a la región el poder de legislar sólo en cuanto a los programas territoriales sobre el paisaje, mientras que correspondería al Estado dictar las leyes concernientes a los procedimientos para la individuación de las bellezas naturales a proteger y a los procedimientos destinados a garantizar el respeto de las disposiciones dictadas en sede de programación.

Sobre este punto surgieron dos tesis. Según la primera, no se debe confundir las bellezas paisajísticas, el paisaje en general, con los bienes culturales ambientales, los cuales son una parte de las bellezas paisajísticas, caracterizadas por el sometimiento a regímenes particulares de control público sobre las cosas inmuebles incluidas en los límites.

Esta tesis estima, por consiguiente, que la individuación de los bienes culturales no es función regional, sino estatal, tanto por el carácter suprarregional del bien cultural, como porque en esta materia se requiere una unidad básica de concepción. En consecuencia, según esta primera interpretación, la función de determinación del bien cultural debe ser de competencia estatal, mientras que a las regiones se debería transferir la gestión de los bienes, o sea la vigilancia, las intervenciones represivas, la valoración, de acuerdo con los instrumentos urbanísticos regionales, en cuanto funciones que se refieren al servicio del territorio.

Según la otra tesis, en los bienes culturales ambientales predomina el aspecto urbanístico, en cuanto se trata de ampliar áreas territoriales, no separables de otras áreas, y, por lo tanto, esta tesis estima que también la potestad de declaración de las bellezas paisajísticas concierne a la región, y que para completar la transferencia se deben transferir a la región las atribuciones y las funciones que la Ley número 1497 atribuye a los órganos estatales en relación con «las cosas inmuebles que tienen claros caracteres de belleza natural y de singularidad geológica» (art. 1, núm. 1), y también las referentes a las «villas, jardines y parques que, no contempladas por las leyes de tutela de las cosas de interés artístico e histórico, se distinguen por su belleza no común».

Menos discutido fue lo que se refiere a la transferencia de las competencias de la administración estatal previstas por leyes especiales. Un ejemplo reciente lo constituye la Ley del 29 de noviembre de 1971, número 1097, para la tutela de las bellezas naturales y ambientales y para las actividades extractivas en el territorio de «Colli Euganei», donde, entre otras cosas, se prevé que en la zona corresponda al superintendente aprobar los proyectos para poner a cultivo la zona de canteras.

Paralelamente se deberían de considerar también las leyes que han adoptado modos de organización particular para zonas concretas. Piénsese, como ejemplo, en la Ley de 20 de junio de 1935, número 1251, para la constitución del ente autónomo del Monte de Porfino, y en las leyes que instituyen los entes para la gestión de los parques nacionales (para estos últimos se reenvía, como ya se ha dicho, a las decisiones tomadas por la Comisión de Agricultura).

5. Como hemos dicho antes, no hemos creído oportuno formular propuestas sobre aquellas materias reguladas por la Ley de 1 de junio de 1939, número 1089, las cuales concurren ciertamente a delinear la fisonomía del territorio bajo el aspecto estético y cultural, pero que han justificado una regulación propia, en razón a sus peculiares características culturales: los inmuebles de interés artístico, histórico, etnográfico, las villas, los parques y los jardines de interés artístico, los inmuebles de particular interés por su relación con la historia política, militar, o la literatura, del arte y de la cultura en general.

Sin embargo, se discutió el tema por su evidente conexión con el régimen sustantivo y organizativo de las bellezas naturales. La discusión, desarrollada con libertad, en cuanto que no se buscaban soluciones definitivas, ha puesto de relieve la extrema delicadeza del tema. De la discusión han aflorado clarísimas las razones de conservar para el Estado una posición primaria en la gestión de los intereses relativos a dichos bienes. Razones que son también técnicas (problemas concernientes a la gestión y conservación de los bienes y aspectos financieros correspondientes), pero que tienen sus raíces, sobre todo, en la necesidad de una consideración unitaria del patrimonio artístico e histórico y de su atribución siempre unitaria, a la totalidad de la comunidad nacional, también con el fin de la circulación de tales bienes por el territorio nacional, y por el problema de las relaciones que su gestión supone con otros ordenamientos y, en primer lugar, con la Iglesia.

De la discusión surgió, sin embargo, la convicción de que las regiones no pueden quedar totalmente excluidas de la gestión de dichos intereses, y que una presencia regional es más bien necesaria, tanto por los lazos existentes entre dichos bienes y la historia cultural y total de las comunidades locales, cuanto por la exigencia de mantener abiertos los procesos de identificación de los valores culturales considerados, como deben ser considerados no en función de su mero reconocimiento, sino de la recreación continua de tales valores. No corresponde a este lugar explicar cómo esta presencia puede ser, en concreto, satisfactoriamente asegurada, y tanto menos valorar la propuesta de delegación a las regiones de todas las funciones relativas a dichos bienes. Nos hemos detenido sólo sobre la oportunidad de que la región no quede excluida de la fase de individuación de los bienes en cuestión ni de imposición de los vínculos respectivos: la participación de la región podría llevarse a cabo, o en sede consultiva, o bien en sede decisoria (en este último caso, de manera concurrente o integrativa, con respecto a la intervención estatal). Existen disposiciones de la Ley de 1 de junio de 1939, número 1089, que permiten fácilmente la inserción de una competencia regional; por ejemplo, la disposición del artículo 4 (podría atribuirse a las regiones el poder de recibir e integrar la relación prevista por esta norma para transmitirla después al Estado).

6. Bajo el aspecto organizativo, en relación con las soluciones propuestas en el párrafo 4 y en aquellas que en su caso se adoptarían para la materia examinada en el párrafo 5, se plantea el problema de los organismos locales del sector. Según la Ley de 2 de mayo de 1939, número 823, y la subsiguiente normación delegada emanada en virtud de la Ley número 5 de 1975, corresponden a las superintendencias para los bienes ambientales y arquitectónicos, las funciones de tutela, también de las bellezas naturales y panorámicas. Puesto que el artículo 1, párrafo 3, número 2, de la Ley número 382 de 1975, prohíbe cualquier

forma de codependencia funcional entre organismos del Estado y de las regiones, una solución de ese tipo resulta impracticable.

Según la hipótesis más probable, deberá limitarse la transferencia a aquella parte de bienes y de personal que pueda considerarse necesaria para el desempeño de las funciones indicadas en el párrafo 4 como objeto de transferencia.

II. Ambiente

A) Aguas públicas

1. Partiendo de la elemental constatación de que las aguas son un elemento esencial del territorio y que la regulación de su régimen y utilización es una de las fuentes principales de caracterización, conservación y modificación del ambiente, con inmediatas y continuas repercusiones sobre la vida de las comunidades territoriales locales, nos hemos encontrado, en primer lugar, con la necesidad de resolver el problema de la legitimidad de la atribución de competencias en esta materia a las regiones, que tal constatación sugería, desde el momento que el artículo 117 de la Constitución no sólo no relaciona las aguas públicas entre las materias de competencia regional, sino que parece, por el hecho de mencionar explícitamente sólo a las aguas minerales y termales, que quiere excluir cualquier otro tipo de aguas de tal competencia.

Se ha resuelto positivamente el problema partiendo de premisas que es indispensable exponer aquí.

2. Desde hace casi un siglo las normas relativas a las aguas parecen poco idóneas para cubrir las exigencias, los intereses y las necesidades sociales. Todos los recursos hidrológicos que sean aptos para uso de público o de general interés pueden ser declarados públicos, y los instrumentos jurídicos para la tutela y la utilización de las aguas públicas tienen la función de asegurar un control público de las formas de utilización que pueden ser las más diversas: baste pensar que las aguas pueden servir para el *transporte* (navegación, transporte de maderas), para la *producción de energía* (directa, como en el caso de los molinos, o indirecta, como en el caso de las centrales hidroeléctricas), para la *producción industrial*, para la *pescas*, para la *agricultura* (sea para la producción agrícola en sentido estricto, sea para el ejercicio de las actividades relacionadas con la agricultura), para la *alimentación* y para los otros *usos civiles* (higiene de las personas, usos de utensilios domésticos, pequeños regadíos, etc.), para el ejercicio de *actividades deportivas*, recreativas y, en general, para el *turismo* (desde los baños a la navegación deportiva, desde la alimentación de lagos ornamentales a la de las piscinas), sin contar otros usos, especificados o no por las leyes de la materia, como, por ejemplo, la bonificación

de un terreno por inundación, el uso refrigerante (servicios anti-incendios), el lavado de materiales como la arena, el cascajo y similares.

Deriva de esto que los problemas de la utilización de los recursos hidrológicos no constituyen una «materia», al menos en el sentido en el que esta palabra ha sido utilizada en el artículo 117 de la Constitución y por el artículo 1, número 1, párrafo 3, de la Ley de delegación número 382 de 1975, puesto que no es posible establecer criterios homogéneos de individuación. La misma calificación de los recursos hidrológicos, como aguas públicas, depende de la valoración de los intereses que los usos de determinados recursos sean idóneos a satisfacer. Los usos a que las aguas pueden ser destinadas pueden tener distinta importancia, según la incidencia de los intereses regulados: así que puede suceder, y en realidad sucede, que el mismo tipo de uso puede estar sujeto a la normativa de derecho privado o a la de derecho público (por ejemplo, el uso para la irrigación o el uso industrial), y cuando la disciplina de derecho público es la aplicable en concreto, puede referirse a intereses (públicos) locales, regionales o estatales.

En realidad, la elección de un uso específico no siempre excluye otro tipo de uso. Por el contrario, razones de oportunidad práctica puestas de manifiesto por los expertos en economía hidrológica, no en menor medida que por las normas positivas, imponen la necesidad de favorecer, en la medida de lo posible, los empleos múltiples o conjuntos de los recursos hidrológicos.

Estas razones son suficientes para explicar por qué la tutela, la disciplina y la utilización de los recursos hidrológicos no están comprendidos entre las materias relacionadas en el artículo 117 de la Constitución. Por otra parte, es evidente la estrechísima conexión de la mayor parte de los usos a que pueden ser destinados los recursos hidrológicos con *materias* que son de competencia regional, como, por ejemplo, el urbanismo, el turismo, los acueductos de interés regional, la navegación y los puertos en los lagos, las aguas minerales y termales, la pesca en las aguas internas, la agricultura y los bosques.

Por lo tanto, se ha estimado no sólo legítimo, sino también necesario, plantearse el problema del reparto de competencias entre el Estado y las regiones con respecto a la regulación de los recursos hidrológicos.

3. El cuadro normativo dentro del cual el legislador delegado se ve obligado a operar presenta caracteres profundamente contradictorios. Las aguas están reguladas no sólo por el texto único «sobre las aguas y las instalaciones eléctricas» aprobado por RD de 11 de diciembre de 1933, número 1775 (y el respectivo reglamento aprobado con RD de 14 de agosto de 1920, núm. 1285), sino también por muchas disposiciones sectoriales. Entre estas últimas tienen particular interés aquellas que se refieren a las *obras hidráulicas* y a la *policía hidráulica* (texto único RD de 26 de julio de 1904, núm. 523, y los respectivos reglamentos RRDD de 8 de mayo de 1904, núm. 368, y 18 de abril de

1909, núm. 847), los bosques y los terrenos de montaña (RD de 30 de diciembre de 1923, núm. 3267, y el respectivo reglamento, RD de 16 de mayo de 1926, núm. 1126), la higiene y la sanidad (RD de 27 de julio de 1934, núm. 1265, y respectivo reglamento, RD de 3 de febrero de 1901, núm. 45), la pesca en las aguas internas (texto único, RD de 3 de octubre de 1931, núm. 1604, y respectivo reglamento, RD de 29 de octubre de 1922, núm. 1647), la navegación interna y el transporte de maderas (RD de 11 de julio de 1913, núm. 959, y respectivo reglamento para la ejecución de las obras públicas referentes al mismo, RD de 17 de noviembre de 1913, núm. 1514), la administración de los canales de uso público y de los «navigli» lombardos (RRDD de 1 de marzo de 1896, núm. 83, y 3 de mayo de 1937, núm. 899), los diques de retención (DPR de 1 de noviembre de 1959, núm. 1363), las «pertinenze idrauliche» (RD de 16 de octubre de 1923, núm. 2440; RD de 1 de diciembre de 1895, núm. 726; RD de 18 de mayo de 1931, núm. 544). Además, es preciso tener en cuenta las disposiciones sobre los desagües, aquellas que hacen referencia a la protección de la fauna íctica y aquellas sobre la determinación de las localidades de interés turístico, además de las disposiciones del Código Civil que son aplicables a las aguas no declaradas públicas. Entre las disposiciones del sector tiene, por fin, enorme importancia la ley que crea el ENEL, porque plantea una especie de «reserva en blanco» a los usos hidroeléctricos de las aguas públicas (Ley de 6 de diciembre de 1962, núm. 1643). Mientras que en el otro orden de instrumentos jurídicos, que tienen carácter general para la administración de los recursos hidrológicos y, por tanto, del territorio y de las exigencias, intereses y necesidades del cuerpo social, tiene particular importancia el plan regulador de los acueductos (Ley de 4 de febrero de 1963, núm. 129; DPR de 3 de agosto de 1968, núm. 1015).

En los decretos delegados de 1972, el problema de la tutela, de la disciplina y utilización de los recursos hidrológicos ha sido resuelto teniendo clara la competencia de los órganos estatales, a ejecutar oídas las regiones interesadas, en orden:

- a) A la tutela, disciplina y utilización de las aguas públicas.
- b) A las actualizaciones y modificaciones del plan general regulador de los acueductos.
- c) A los cuidados hidrológicos y a la conservación del suelo (DPR núm. 8, art. 8, último párrafo).

A las regiones se han delegado las funciones relativas a la concesión de pequeñas derivaciones, cuando faltan oposiciones o se refieran a las aguas vinculadas (DPR núm. 8, art. 13, letra D).

Se han reservado al Estado las competencias en orden «a la higiene del suelo y del ambiente, a la contaminación atmosférica y de las aguas y a los aspectos higiénico-sanitarios de las industrias insalubres, delegando a las regiones sus respectivas funciones administrativas».

Las otras soluciones establecidas por los decretos de 1972, que hacen

referencia al reparto de las competencias entre el Estado y las regiones en materia de navegación, y de obras hidráulicas, de estructuras hidrológicas, etc., han agravado las contradicciones existentes en la legislación ordinaria.

Por ejemplo, en cuanto a los problemas estrechamente relacionados con la tutela, disciplina y utilización de los recursos hidrológicos, la existente delegación de funciones relativas al otorgamiento de las concesiones de pequeñas derivaciones determina situaciones de codependencia funcional de los organismos del «Genio Civile» (que tiene el poder de realizar la instrucción, redactar los informes, compilar los mismos, vigilar la ejecución de las obras y eventualmente suspenderlas, de dar el visto bueno a las obras, etc., para todas las concesiones de derivaciones de aguas públicas), no resuelve el problema de la interferencia con otras funciones que corresponden a las regiones (basta pensar, además de en las ya relacionadas, en la tutela del paisaje y, en general, en las funciones referentes a la planificación territorial), crea además nuevas contradicciones, puesto que las pequeñas derivaciones se distinguen de las grandes en razón de los resultados cuantitativamente apreciables de la utilización, pero constituyen ambos instrumentos del gobierno de los recursos hidrológicos, es decir, instrumentos con los cuales se determinan los modos y los tiempos de realización de las exigencias, intereses y necesidades que mediante su empleo pueden quedar satisfechos.

4. La Ley de delegación número 382, de 1975, no permite resolver todas las contradicciones que en el vigente ordenamiento existen entre los instrumentos jurídicos que concurren a determinar la gestión de los recursos hidrológicos. Sabedores de esto y de la necesidad de una ordenación radical de la materia, se ha estimado oportuno proponer, en los límites de la delegación, una serie de soluciones en cuanto a la utilización de los recursos hidrológicos, a la contaminación y a las obras hidráulicas (a estos dos últimos aspectos aquí simplemente se los menciona); idóneos para asegurar «una disciplina y una gestión sistemática y programada de las atribuciones que constitucionalmente pertenecen a las regiones con respecto al territorio y al cuerpo social» (art. 1, núm. 1, párrafo 3, de la Ley núm. 382 de 1975).

Es evidente la estrecha conexión que existe entre la mayor parte de los usos a los cuales los recursos hidrológicos puedan ser destinados con las materias de competencia regional.

Las propuestas relativas a la utilización de las reservas hidráulicas están apoyadas en dos presupuestos. En primer lugar se ha estimado que no existe nunca, y no debe existir, una relación de pertenencia y de dominio exclusivo sobre los recursos hidrológicos que se encuentran en un determinado territorio por parte de las poblaciones que residen en el mismo. En este sentido, los recursos hidrológicos no pueden ser nada más que del Estado. En segundo lugar se ha estimado que no existe, en el presente, una jerarquía de prioridades entre las

exigencias, los intereses y las necesidades que pueden ser satisfechas mediante la distribución, la destinación de uso y la disciplina del modo de utilización de los recursos hidrológicos. Por esto cualquier decisión acerca de la gestión de los recursos hidrológicos no puede prescindir de la participación de las regiones, sobre todo si se reconoce a estas últimas la competencia para tomar decisiones importantes que inciden sobre el desarrollo económico en el ámbito territorial respectivo.

En los tres párrafos en que se subdividen las propuestas que se ha estimado prudente formular, se indican sucesivamente las funciones que deben ser ejecutadas a nivel regional para asegurar a las regiones instrumentos de gestión de los recursos hidrológicos en los respectivos territorios (pár. 1), las funciones a reservar al Estado, garantizando al mismo tiempo una participación de las regiones (pár. 2), y la forma de solución de los conflictos entre regiones y entre regiones y Estado (pár. 3), según las técnicas jurídicas disponibles, incluyendo la consideración de la delegación legislativa.

La forma adoptada para repartir las competencias entre el Estado y las regiones ha impedido considerar practicables las soluciones que, sobre la base de cuanto ha sido dispuesto en relación con los Estatutos para el Trentino Alto Adige, para los ríos Isarco y Adige, reserva el Estado todas las funciones relacionadas con algunos ríos considerados de relevante y unitario interés nacional.

5. En la primera parte del párrafo 1 de las propuestas se plantea la delegación general a las regiones de todas las funciones concernientes a la tutela, la disciplina y la utilización de los recursos hidrológicos.

La oportunidad de la delegación, en lugar de la transferencia, no depende solamente de consideraciones de origen formal, como, por ejemplo, la constatación de que la voz aguas está ausente del elenco del artículo 117 de la Constitución, o que el demanio de las aguas no puede ser más que estatal, según la idea que la tradición nos ha legado. El hecho es que la estrecha conexión entre la mayor parte de los usos a los cuales las aguas pueden ser destinadas y las competencias de las regiones presupone que una decisión entre los posibles destinos de uso abstracta y técnicamente realizables se haya llevado ya a cabo. Por tanto, la transferencia pura y simple de las funciones concernientes a la utilización de los recursos hidrológicos, en primer lugar habría obligado a seleccionar las funciones transferidas, excluyendo aquellas de competencia estatal, como la navegación y la producción de energía hidroeléctrica (que, sin embargo, en ningún caso habría estado comprometida, dada la preferencia acordada al ENEL en cuanto al otorgamiento de nuevas concesiones y de renovación de las ya existentes). Pero, sobre todo, la transferencia de las funciones habría favorecido la idea según la cual, sustituido el preexistente demanio hidrológico estatal por distintos demanios regionales, cada región habría podido decidir el uso de los recursos hidrológicos más convenientes a las exi-

gencias, intereses y necesidades del cuerpo social y del territorio respectivo. La consecuencia de esto sería clara: salvo los límites impuestos por las leyes estatales, en nuestro ordenamiento se llegaría a reconocer un grado máximo de autonomía regional en el uso de los recursos hidrológicos, y existiendo regiones más favorecidas y regiones menos favorecidas por la naturaleza, cada región podría programar la propia riqueza o la propia pobreza.

Esencialmente por esta razón ha parecido oportuno seguir la vía de la delegación en vez de la de la transferencia. Por otra parte, la delegación consiente igualmente una descentralización de las funciones y el ejercicio de un grado bastante elevado de autonomía en el ámbito de las decisiones sobre el uso relacionadas con las competencias regionales y, en general, en la determinación de las modalidades de utilización. En otras palabras, la descentralización, llevada a cabo de esta forma, asegura la posibilidad de coordinar a nivel regional la utilización de los recursos hidrológicos y las modalidades de utilización con el ejercicio de las funciones concernientes a otras materias, tales como, por ejemplo, el urbanismo, la agricultura, la pesca, la bonificación. Al mismo tiempo, sin embargo, se elimina cualquier duda sobre el hecho de que la distribución de los recursos hidrológicos entre las regiones, que es el presupuesto y el complemento necesario de la destinación y, por consiguiente, pertenece a las competencias primarias del Estado en la materia, esté fundada sobre su mera existencia en un determinado territorio, y se subordina el ejercicio de las funciones referentes a su utilización a directrices que institucionalmente tengan en cuenta las exigencias de toda la colectividad, no sólo de aquella residente en el territorio de una región. Naturalmente el ejercicio de las funciones delegadas está subordinado también a la programación nacional, en particular a la programación de la economía hidrológica.

6. La segunda parte del párrafo 1 de las propuestas contiene un elenco, no taxativo, de las funciones a delegar.

La delegación de cada una de las funciones o de cada uno de los grupos de funciones considerados en el elenco responde a las razones que a continuación se indican:

a) La delegación de las funciones referentes a la clasificación de los recursos hidrológicos, como aguas públicas, la formación y la conservación de los elencos o catastros de aguas públicas y los usos de las aguas públicas deberían permitir a las Regiones adquirir una base actualizada para la planificación territorial, utilizando instrumentos antes repartidos entre distintos órganos estatales periféricos (los organismos del «Genio Civile») y el Ministerio de Obras Públicas. En relación con el problema de la individuación de los recursos hidrológicos disponibles para satisfacer necesidades colectivas, la oportunidad de delegar la respectiva función a las Regiones viene motivada por el hecho de que las Regiones deberían de

tener un mejor conocimiento de aquellas necesidades (sobre todo porque el problema afecta preferentemente a las aguas extraídas del subsuelo que no hayan sido todavía declaradas públicas). Dicho de otra forma, el ejercicio de dichas funciones constituye el presupuesto para una programación de los usos civiles, de regadío, e industriales, de los recursos hidrológicos, y también para una política racional tendente a controlar los abusos a escala regional.

b) La delegación de las funciones relativas al otorgamiento de todas las concesiones de aguas públicas se justifica porque las condiciones de ejercicio de la concesión, según las normas, se refieren en su mayor parte a la tutela de exigencias, intereses y necesidades que son objeto de funciones ya transferidas o delegadas a las Regiones. De modo que incluso en los casos en los que debieran de reservarse al Estado las funciones concernientes a la concesión de las grandes derivaciones de aguas públicas, sin modificar las disposiciones del Decreto-ley número 8 de 1972, seguiría siempre abierto el problema de la concordancia entre las modalidades de otorgamiento de las concesiones con el ejercicio de la autonomía regional en las materias ya transferidas o delegadas, como, por ejemplo, la agricultura, la tutela del paisaje, la «bonifica», la pesca, etc.

c) La delegación de las funciones referentes a la actualización y modificaciones del plan regulador general de los acueductos, en lo que concierne a los recursos hidrológicos ya destinados por dicho plan a satisfacer las exigencias y necesidades de las aglomeraciones urbanas y rurales de los respectivos territorios regionales, además de por la utilización de dichos recursos, se justifica por la posibilidad de atribuir a las Regiones los medios necesarios de gestión de los recursos hidrológicos en el ambiente regional.

Las funciones concernientes a la estructura, actualización y modificaciones del plan general y de los acueductos son, en cambio, reservadas al Estado (par. 2, letra B, de las propuestas), asegurando un cierto grado de participación de las Regiones en las decisiones tomadas.

d) La delegación de las funciones concernientes a la construcción y la gestión de las instalaciones y servicios de acueductos se justifica por la necesidad de armonizar las propuestas al respecto con aquellas otras (por lo que se refiere a esta Comisión) a propósito de los entes superregionales, como, por ejemplo, el EAAP (Ente Autónomo Acueducto de Puglia), y en materia de contaminación de obras hidráulicas, y, además, por asegurar una disciplina y una gestión sistemática y programada de las atribuciones que según la Constitución corresponden a las Regiones como, por ejemplo, en materia de urbanismo.

e) La delegación de las funciones referentes a la determinación de las tarifas de venta de las aguas derivadas y extraídas constituye una especificación de la delegación propuesta a la letra b). Sin em-

bargo, se ha estimado oportuna una expresa previsión normativa que debería estimular a las Regiones a atenuar las desigualdades entre los consumidores (por ejemplo, municipios que utilizan las aguas como potables, titulares de derechos de pesca, empresarios agrícolas y empresarios industriales) y a intervenir en el «mercado» del agua (existen usos de las aguas públicas «para fines de comercio de lucro»), utilizando las tarifas de venta como instrumento para incentivar determinados consumos y para evitar el despilfarro en el ámbito de las directrices estatales.

f) También la delegación de las funciones relativas a la prospección, extracción y utilización de las aguas subterráneas puede parecer, al menos en parte, una repetición de cuanto deriva de las disposiciones de las letras a) y b), aunque la función concerniente a la individuación de las «zonas sujetas a tutela» (que son aquellas en las cuales la prospección debe ser previamente autorizada) tenga carácter autónomo. Pero es preciso tener en cuenta el hecho de que a la política del derecho en materia de aguas subterráneas nunca se ha prestado demasiada atención. Eso explica, pero no justifica, el uso indiscriminado de los recursos hidrológicos del subsuelo realizado hasta ahora. Además, en el sistema vigente, el proyecto de utilización de las aguas que puedan ser eventualmente descubiertas en el curso de las actividades de prospección debe de unirse a la solicitud de autorización de la prospección. En el caso de que la prospección tenga éxito y el agua extraída sea declarada «pública», al descubridor se le otorgará la preferencia para obtener la concesión (según el proyecto presentado). Se comprende, por consiguiente, que prospección, clasificación del agua descubierta, destino al que se dedique y tutela del sistema hidrológico del subsuelo son problemas estrechamente relacionados. Se ha estimado oportuno que las funciones respectivas sean ejercitadas por la misma autoridad y, si es posible, la misma a la que compete el ejercicio de las funciones en materia de agricultura, urbanismo, bosques, etc., o sea, la Región, aunque sea por delegación.

7. La tercera parte del párrafo 1 de las propuestas encuentra su justificación en la exigencia de favorecer la coordinación a nivel regional entre el ejercicio de las funciones delegadas en los párrafos precedentes y las materias constitucionalmente atribuidas a las Regiones, garantizando así una posibilidad de intervenciones sistemáticas y programadas, al menos a nivel regional, en sustitución de las caracterizadas por amplios márgenes de aproximación y por su carácter episódico que han tenido lugar en el pasado remoto y próximo.

Conviene aclarar que con la expresa previsión, en la propuesta de la posibilidad de las Regiones de establecer condiciones particulares y modificaciones en el ejercicio de las concesiones del ENEL, no se tiene la intención, como es obvio, de incidir sobre el modo de utilización establecido por las leyes de nacionalización, sino tan sólo permi-

tir que se realicen usos múltiples de las aguas que son objeto de dichas concesiones, para la realización de programas o para la concesión de objetivos especiales contemplados en el ejercicio de las funciones delegadas o transferidas a las Regiones. Por otra parte, las funciones del ENEL no exceden de aquellas que conciernen a la producción y distribución de energía eléctrica. El resultado de coordinar las modalidades de la actividad de aquel ente público con las exigencias locales se debe de considerar, en cualquier caso deseable, siempre dentro de los límites del ordenamiento vigente y de las disposiciones de la Ley de delegación 382 de 1975.

Es éste el momento de señalar que se ha planteado el problema de la participación de las Regiones en la regulación de la distribución y suministro de la energía eléctrica, en el ámbito del territorio nacional. Aunque no se ha conseguido el consenso por unanimidad, se ha planteado el problema de la oportunidad de prever formas de participación o conversaciones de las Regiones con el ENEL para elaborar y aprobar proyectos de distribución y suministro de la energía eléctrica en el ámbito del territorio nacional.

Las posiciones favorables a dicha delegación estiman que se trata de funciones complementarias a las constitucionalmente atribuidas a las Regiones o a funciones delegadas en las mismas y, por consiguiente, necesarias para hacer efectiva la gestión del territorio y del cuerpo social (en el sentido del artículo 1, párrafo III, núm. 1, de la Ley 382 de 1975).

8. El párrafo 2.º de las propuestas se refiere a las funciones expresamente reservadas al Estado. La enumeración es taxativa y concierne a aspectos que son ya obvios en las letras a) (censo nacional hidrológico), d) (producción de energía hidroeléctrica), e) (navegación fluvial de interés nacional).

La letra c), que se refiere a la reserva al Estado de las funciones concernientes a la individuación de las cuencas hidrográficas de nivel interregional, tiene la intención de ofrecer una solución al problema de los intereses interregionales. Se ha supuesto que las regiones están interesadas en la individuación de cuencas hidrográficas en los respectivos territorios y en la coordinación de la actividad correspondiente: por esta razón, y porque en general se trata de programar a amplia escala obras de utilidad superregional, y porque la disciplina aplicable asegura una participación de las regiones interesadas en la elaboración y en la ejecución de los proyectos, la reserva al Estado ha parecido la mejor solución con respecto a otras teóricamente posibles (transferir y delegar la iniciativa a las regiones llevaría consigo la adopción del mecanismo del acuerdo entre las regiones interesadas u otros mecanismos equivalentes).

La reserva establecida en la letra b) concierne a las disposiciones, actualizaciones y modificaciones del plan general de acueductos que comporten una distribución distinta de los recursos hidrológicos entre

las regiones. El problema aquí es más complejo porque es evidente que la reserva al Estado no constituye una solución del problema de la realización de los intereses de más regiones, sino un instrumento de solución de un conflicto de intereses interregionales. Es cierto que el plan de acueductos se desarrolla, se actualiza y se modifica en consideración a objetivos a realizar a medio y largo plazo. Pero, precisamente por eso, cada decisión llevada a cabo por el plan (disposiciones, actualizaciones y modificaciones), acaba incidiendo en la estructura ambiental territorial de las regiones interesadas, determinando la disponibilidad de una componente esencial de las condiciones materiales para el desarrollo económico.

En la propuesta se plantea un notable grado de participación de las regiones interesadas en las decisiones tomadas a través del plan. La alternativa teóricamente posible para solucionar los conflictos de intereses entre regiones mediante Leyes, en vez de a través del propio plan, se ha descartado, sobre todo por el perjuicio que la lentitud del procedimiento legislativo causaría a la movilidad y elasticidad del plan general de los acueductos. Por otra parte, las mismas dificultades se plantearían en el caso de que se delegasen a las regiones las funciones relativas a las antedichas disposiciones, actualizaciones y modificaciones.

9. El párrafo 3 de las propuestas está dedicado a los instrumentos de solución de conflictos entre región y Estado, distintos de los que se refiere a la aplicación del plan general de acueductos.

En la primera parte, que se refiere esencialmente al ejercicio de las funciones contenidas en la letra b) del párrafo 1, se prevé, con relación a unas determinadas aguas públicas, que se ponga de manifiesto la posibilidad de satisfacer, alternativamente o cumulativamente, exigencias, intereses y necesidades de varias regiones. En tales hipótesis puede suceder que el conflicto se resuelva en el momento del otorgamiento de la concesión (cuyo procedimiento se desarrolla ante los organismos de la región en la que se encuentran las obras de derivación, captación o presa) o bien que el conflicto se resuelva en base al acuerdo entre las regiones interesadas (en el sentido del artículo 2 de la Ley número 382 de 1975). En otras hipótesis, se ha previsto que el Estado promueva los necesarios acuerdos entre regiones interesadas recurriendo, en caso de falta de acuerdo, a la norma del artículo 2 de la Ley número 382 de 1975. Eso hace posible sustituir las garantías ofrecidas por el procedimiento de otorgamiento de las concesiones por las garantías que ofrece la mayor participación de las regiones y del Estado en las decisiones, aparentemente técnicas y realmente políticas, sobre el gobierno de las aguas.

La alternativa de reenviar el conflicto al Parlamento parece excesiva, puesto que el ejercicio de las funciones del párrafo 1 está solamente delegado a las regiones y, por consiguiente, subordinado a las directrices estatales de realización de la programación nacional, den-

tro de la cual la programación de la economía hidrológica debería constituir un capítulo de relevante importancia.

La segunda y la tercera parte del párrafo 3 se refiere a la modificación, en vía extraordinaria, de las destinaciones de uso de determinados recursos hidrológicos. La función relativa está asignada al ministro de Obras Públicas, previo acuerdo del CIPE. Puesto que tal modificación está dirigida a asegurar un adecuado aprovisionamiento de aguas a las obras e instalaciones previstas por los proyectos establecidos en ejecución de programas nacionales en materia de competencia estatal, que son «localizadas» según el complejo procedimiento antes propuesto (sub. I, párrafo 1), el cual conlleva también la posibilidad de la intervención de la ley, el otorgar la competencia al ministro no ha parecido lesivo de la autonomía regional.

B) *Tutela del ambiente*

1. En el cuadro de los problemas concernientes a la aplicación de la Ley número 382, un aspecto particular, desde varios puntos de vista, relacionado con la culminación de la descentralización a las Regiones y a los entes locales de funciones estatales, es aquel que se refiere a las funciones administrativas referentes a la tutela del ambiente (y de la salud).

Aun cuando es obvio, se pone aquí de relieve, por las consecuencias que se verán, que el ambiente, objeto de las propuestas que se formulan, se entiende, según una conocida definición, como «un hecho de mutua agresión entre el hombre y la naturaleza» respecto al cual la *tutela del ambiente* toma el convencional significado estricto de garantía de la conservación y cualidad de la naturaleza en sus elementos básicos (suelo, aire y agua) con respecto a los factores de alteración o contaminación que se reflejan negativamente en las condiciones de vida del hombre.

Desde esta perspectiva, más que una materia en sí, la *tutela del ambiente* debe de ser considerada como un aspecto particular de la disciplina de las actividades relacionadas con la utilización de los bienes naturales esenciales, como problema que se une, pues, a los referentes a la ordenación del territorio; de modo que se hace evidente la estrecha conexión de las funciones de tutela ambiental con la potestad de planificación territorial en cuanto ésta hace referencia al orden natural del mundo físico. De aquí la necesaria relación, incluso según el criterio establecido por el artículo 1, número 1, Ley número 382, entre las funciones de tutela ambiental y algunas funciones referentes a las materias de competencia regional (sobre todo: urbanismo, asistencia sanitaria, agricultura y bosques, e incluso policía local, urbana y rural, pesca, turismo y transportes regionales).

Sin embargo, eso no excluye —teniendo en cuenta las exigencias que se manifiestan cada vez más sobre la necesidad de una acción orgánica de los poderes públicos para la tutela del ambiente— que

la disciplina y las intervenciones contra la contaminación y el deterioro de las aguas, aire y suelo (y viceversa, su conservación) pueden ser consideradas como funciones objetivas y jurídicamente autónomas, en el sentido, al menos, de que: a) Estas no parecen reabsorbibles *sic et simpliciter* en la competencia urbanística o en otras materias atribuidas a las regiones, tales como la sanidad, la agricultura y los bosques, etc. (baste pensar en la contaminación de las aguas, recurso no transferido explícitamente, y en la contaminación radiactiva relacionada con el uso pacífico de la energía nuclear); b) pueden, por consiguiente, configurarse distintos niveles de referencia (local, regional, estatal y, ya también, comunitario e internacional).

De aquí la evidente dificultad de ofrecer soluciones unívocas y homogéneas, dado el hecho de que muy a menudo se trata de individuar o prever funciones completamente nuevas, y no simplemente de repartir entre Estado, regiones y entes locales, funciones disciplinadas de modo orgánico y puntual por el ordenamiento vigente.

2. La dificultad de desarrollar la Ley número 382 en el campo de la tutela del ambiente aparece todavía más clara si se considera que de la Constitución no surgen indicaciones en cuanto a la competencia en materia de tutela del ambiente, a menos que se quiera atribuir relevancia, en el sentido de la exclusión de una competencia regional en este tema, al hecho de que el artículo 117 no dice nada acerca de las aguas públicas, bien natural esencial para la conformación del ambiente (pero sabemos *supra* n. II A cómo y por qué este silencio del constituyente carece de valor).

Por otra parte, los estatutos de las regiones ordinarias contienen, en general, referencias explícitas (aunque con diversas formulaciones) a la competencia regional en materia de tutela del ambiente y de la naturaleza.

Algunas veces el estatuto regional precisa que la región «*concorre* a la defensa del suelo, de los recursos hidrológicos, del ambiente ecológico, del paisaje» (Estatuto de la Región Puglia, art. 4); otras veces, aunque en el cuadro general de un complejo de funciones desarrolladas «también conjuntamente con el Estado y los entes locales», establece que la región «*interviene* para defender el suelo y los bosques, para regular el régimen de las aguas, para prevenir y eliminar las causas de contaminación» (Estatuto de la Región Toscana, art. 4).

La existencia de distintos niveles de referencia está confirmada, por otra parte, por la misma experiencia de los ordenamientos de tipo federal. Puede recordarse la reciente modificación de la «Grundgesetz» de la Alemania Federal, que ha aplicado la competencia legislativa del Bund atribuyéndole la facultad de emanar normas concurrentes (art. 74) con las de los Länder, en materia de residuos sólidos de la contaminación atmosférica y de lucha contra los ruidos (mientras que para la tutela de las aguas la competencia del Bund está limitada a la legislación de base, art. 75).

Puede recordarse también la competencia compartida entre Estado y comunidades locales como una tendencia más acentuada a atribuir funciones a los órganos estatales, en los ordenamientos de Francia, Bélgica y Gran Bretaña.

No hay duda de que la tutela del ambiente implica siempre una relación más estrecha del aspecto de la «conservación» del ambiente natural y de sus recursos con el de la utilización social del propio ambiente y el destino de sus recursos. De tal modo que la actividad de «policía» ambiental (regulación, estructuras, controles, sanciones) no tiene eficacia si falta la «intervención» de promoción y de gestión que está típicamente, aunque no siempre exclusivamente, ligada a la gestión del territorio y, por consiguiente, a la competencia regional.

3. Deben, por consiguiente, revisarse los criterios adoptados en los Decretos delegados como consecuencia de la Ley 16 del 5, 1970, 281, en los cuales —de manera más o menos consciente— las funciones conexas con la tutela del ambiente (entendida en el sentido restringido que se ha indicado al principio) se han mantenido, en general, como funciones del Estado. En tales Decretos se han mantenido casi integralmente las competencias estatales en orden:

- A la higiene del suelo y del ambiente, a la contaminación atmosférica y de las aguas y a los aspectos higiénico-sanitarios de las industrias insalubres (DPR núm. 4, art. 6, núm. 7). Las funciones administrativas referentes a tales competencias son, por otra parte, *delegadas* a las regiones cuando se trata de competencias residuales de organismos estatales transferidos a las regiones (art. 13, núm. 8).
- a) A la tutela, disciplina y utilización de las aguas públicas;
- b) A las actualizaciones y modificaciones del plan general regulador de los acueductos; c) A la regulación hidrogeológica y a la conservación del suelo. Tales competencias se ejercen «oídas las regiones interesadas» (DPR art. 8, núm. 8, último párrafo).
- A la regulación hidrogeológica y a la conservación del suelo, a ejercer oídas las regiones interesadas (DPR núm. 11, art. 4, letra g). Son, sin embargo, *transferidas* a las regiones las funciones administrativas referentes a la «bonifica» integral y de montaña y a la regulación de las cuentas de montaña (*ibid.*, artículo 1, h).
- A las intervenciones para la protección de la naturaleza, a parte las intervenciones regionales que no entran en contraste con las del Estado (art. 4, h).
- A los parques nacionales (*ibid.*, letra s).

(Se puede recordar también que en el artículo 2, último párrafo del DPR núm. 8, que transfiere a las regiones las funciones estatales en materia urbanística, de vialidad, acueductos y obras públicas se precisa que, mediante el ejercicio de la función de dirección y coordi-

nación que corresponde al Estado en este campo, a propuesta del ministro de Obras Públicas:

- «Se identifican las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional con particular referencia a la articulación territorial de las intervenciones de importancia nacional, a la *tutela del paisaje, ambiental y ecológica del territorio* y a la *defensa y conservación del suelo*. Debe de verificarse periódicamente la coherencia de tales líneas con los objetivos de la programación económica nacional».

Se debe observar, por otra parte, que tal norma, por lo que se refiere a la modalidad de ejercicio de la función de dirección y coordinación, debe considerarse derogada por el párrafo III del artículo 3 de la Ley número 386.

4. Si, pues, de una parte, se pone de relieve la incongruencia de los precedentes Decretos y, de otra, aparece claro que, de hecho, para la garantía y conservación de los bienes esenciales de la naturaleza y para la preservación de la salud coexisten un interés regional (y local) y un interés nacional, no se puede, a falta de una específica indicación constitucional, proveer fácilmente a un reparto orgánico de tales competencias en sede de Decretos de simples transferencias de funciones administrativas, las cuales, a menudo insuficientes o inadecuadas, cuando no inexistentes, están, en cualquier caso, modeladas según una normativa preexistente que no se planteaba este tipo de problemas. De hecho, aunque se hayan estimado necesarias y oportunas la transferencia o la delegación a las regiones de funciones administrativas referentes a la tutela del ambiente —en cuanto indispensables para una gestión orgánica del territorio y de las funciones regionales en materia de sanidad, agricultura, etc.—, aparece al mismo tiempo indispensable la individuación de nuevas funciones administrativas a nivel central (para la investigación y experimentación técnico-científica, la definición de estándares mínimos o máximos, etc.), que no se pueden ciertamente reducir a aquella —por otra parte de coherencia tan problemática— de dirección y coordinación.

Para nuestros fines hubiese sido preferible haber contado al respecto con leyes orgánicas que reordenasen globalmente incluso los contenidos y los procedimientos de las funciones consideradas (como por ejemplo aquella planteada por la propuesta de la Ley Merly y otras en materia de tutela de las aguas). Debiendo, por el contrario, actuar en aplicación de la Ley de 22 de julio de 1975, número 382, ha parecido simplista, en ausencia de tal regulación orgánica de la materia, tanto la solución adoptada al aplicar la precedente delegación —aquella, ya recordada, de una casi total reserva al Estado— como la solución inversa, es decir, la de una total transferencia a las regiones de las funciones administrativas referentes a la tutela del ambiente.

Ha parecido, en suma, que frente a una situación tan compleja, se debiesen de salvaguardar:

a) La organicidad de la intervención regional en la planificación del territorio y en el ejercicio de otras funciones (sanidad, agricultura, etc.), en la cual tiene especial importancia el conjunto de las medidas de nivel local para la tutela del ambiente.

b) La competencia incluso administrativa del Estado, por lo que se refiere a las dimensiones nacionales de la tutela del ambiente. Tal competencia podría estimarse excluida sólo aceptando una interpretación hipertrófica y monopolizante de las competencias regionales en orden a la gestión del territorio; la competencia estatal, por otra parte, no se puede estimar limitada a la función de dirección y coordinación.

c) La posibilidad, pues, en todo caso, de una posterior reordenación, al menos en algunos aspectos, mediante leyes orgánicas que prevean una más adecuada articulación de las funciones de tutela ambiental a los distintos niveles (lo que excluiría la transferencia indiscriminada de tales funciones a las regiones) permitiendo, sin embargo, desde ahora, a las regiones, una concreta y amplia iniciativa que no esté bloqueada por la espera de leyes orgánicas.

5. Se ha seguido, por consiguiente, el criterio de descentralizar, del modo más unívoco y homogéneo posible, las funciones de tutela ambiental directamente relacionadas con la gestión regional (y local), estableciendo al mismo tiempo, de manera igualmente homogénea, las funciones que, más allá de la dirección y coordinación, deben de estimarse de nivel nacional y, por consiguiente, no regionalizables sin una previa reordenación orgánica de la materia (cfr. par. 5 de las propuestas).

La aplicación de este criterio general se ha traducido en la propuesta de una amplia concesión de funciones a las regiones, tanto en aquellos campos (contaminación atmosférica) en donde las funciones administrativas están ya orgánicamente ordenadas, como, paralelamente, en aquellos otros sectores (suelo, agua, ruido) en los cuales la conexión de las funciones regionales (y locales) es más directa y evidente; salvo el caso de la contaminación acústica producida por «fuentes muebles», en cuyo caso la conexión que se ha hipotizado sigue la competencia estatal, o bien local, de las obras, servicios y actividades que plantean los problemas de higiene acústica (de modo que, por ejemplo, resultan estatales las funciones de higiene acústica en materia de aeródromos no turísticos o de tráfico vehicular, mientras que son regionales aquellas que se refieren a los transportes metropolitanos, etc.).

Campo de tutela ambiental en donde, viceversa, la competencia permanece reservada normalmente al Estado, por la tendencial conexión prevalente con materiales estatales, es el de la contaminación radiactiva, en el cual se aplica solamente, para evitar sobre todo

codependencias funcionales, la ya operante delegación de algunas funciones residuales de los organismos transferidos.

6. El medio más utilizado para la descentralización de funciones es el de la transferencia. Se ha examinado la posibilidad de un recurso general al instrumento de la delegación, solución que tendría la ventaja de consentir tanto una intervención estatal más penetrante, a través de las directrices del Estado en la materia, como una mayor elasticidad en la subsiguiente regulación establecida por el Estado a través de las leyes orgánicas. Pero se ha preferido, aunque con algunas dudas, adoptar el criterio de la transferencia, sobre todo al considerar que, en caso de delegación, la región podría regular la materia sólo con leyes organizativas o de gasto, lo que excluiría, a nivel regional, las intervenciones orgánicas que parecen indispensables, tanto en relación con la planificación territorial como en relación con la carencia de legislación estatal en el sector. Correlativamente, se ha debido también prever la transferencia, en lugar de la delegación, de las funciones residuales de los organismos transferidos, según el artículo 13 del precedente Decreto delegado número 1 (higiene del suelo y del ambiente y otros aspectos del núm. 8).

Al instrumento de la delegación se ha recurrido sin embargo cuando, aun siendo estatal la competencia sobre los bienes (aguas costeras) o sobre las actividades consideradas (empleo de fuentes radiactivas, tráfico de vehículos), existe, sin embargo, una estrecha conexión con funciones regionales, ya transferidas o delegadas (por ejemplo, regulación de los vertidos en las aguas costeras que se relaciona con la gestión del territorio limitrofe), en cuyo caso se justifica la aplicación de la letra c) del artículo 1 de la Ley número 382, o bien cuando se trata de evitar formas de codependencia funcional, como en el caso de las funciones de los Prefectos en materia de contaminación radiactiva.

7. Se ha prestado particular atención a las funciones administrativas de tutela ambiental que deberían o podrían ser atribuidas a los entes locales. Hecha excepción, obviamente, según el artículo 1 de la Ley número 382, de aquellas ya propias de municipio y provincias, se ha constatado para las restantes la dificultad de proceder aquí a la específica atribución de competencias en la materia a los entes locales, estando en curso, por otra parte, en muchas regiones, un proceso de determinación de formas organizativas infrarregionales, que afecta a las actuales funciones locales de planificación territorial (v. «comprensorios») y teniendo en cuenta que los niveles óptimos de gestión de las funciones de tutela ambiental difícilmente pueden coincidir, en tales casos, con el territorio municipal o provincial.

Se ha preferido, por consiguiente, en los casos en que se ha estimado que se trataba de funciones exclusiva o prevalentemente locales establecer una obligación de delegar a los entes locales tales funciones transferidas (o delegadas), sin predeterminar rígidamente, sin embargo, los entes destinatarios de la delegación, sino estable-

ciendo más bien un criterio en base al cual se pueden promover las formas de agrupación de entes locales más idóneas para la gestión de tales servicios (por ejemplo, incineradores).

8. La constatación de que las regiones (y los entes locales) están casi por completo desprovistos de órganos técnicos, con poderes decisorios o consultivos en las materias de que se trata, y la consideración paralela de que si es necesario dar un carácter orgánico a la intervención regional (y local) en la gestión del territorio, es igualmente indispensable que ello se lleve a cabo especialmente en campos de tan alto contenido técnico como el de la contaminación, con la ayuda de los organismos específicamente preparados, nos ha llevado, por una parte, a proponer la transferencia a las regiones de las funciones inherentes a algunos organismos técnicos actualmente estatales, pero cuya competencia se refiere al territorio regional (o local) —por ejemplo, Comité Regional para la Contaminación Atmosférica (CRIA) y Comisión Provincial para la Protección Sanitaria contra los Riesgos de las Radiaciones— y, por otra, a establecer el principio de que, para el ejercicio de las funciones en materia de contaminación, las regiones deben de contar con órganos técnicos. De modo que, además de prever la posible integración de las funciones del CRIA (incluso en el campo de la contaminación acústica, de las aguas y del suelo), se ha establecido que las regiones pueden servirse de los organismos técnicos estatales cuando no tengan (o hasta que no tengan) órganos técnicos propios específicamente competentes. Y esto, en algunos casos, (por ejemplo, funciones de los bomberos referentes a la contaminación producida por instalaciones térmicas) para evitar duplicación de cargos, y, en otros, a la espera de leyes orgánicas estatales que en este sector podrían intervenir provechosamente.

9. El problema de los intereses interregionales parece plantearse, en orden a las funciones transferidas, sólo con referencia a las cuencas hidrológicas y atmosféricas, para las cuales la solución planteada, en analogía con la solución referente a los recursos hidrológicos, reserva al Estado la potestad de determinar los embalses interregionales, a lo cual se une la función de promover los correspondientes acuerdos entre las regiones interesadas para la coordinación de las respectivas actividades de tutela de la contaminación en tales zonas.

10. Pasando al examen concreto de las preguntas, se puede ver:

a) Par. 1. Se regula allí la transferencia de funciones de tutela de la contaminación de las aguas, la atmosférica, la acústica y la del suelo. En unión a cuanto se ha dicho sobre las regiones que han llevado a proponer tal transferencia, se subraya la consideración de que, con toda evidencia, una serie de funciones ya transferidas a las regiones, como las que se refieren a las obras higiénicas de interés local, a la tutela sanitaria de los lugares de trabajo, etc., resultarían fuertemente comprometidas por la imposibilidad de predisponer

la oportuna tutela ambiental y las intervenciones en conformidad con la misma.

En orden, pues, a la configuración de la transferencia propuesta, se observa que, mientras que para la contaminación de las aguas y del suelo (cfr. letras *a*) y *b*) el criterio seguido ha sido el de transferir todas las funciones salvo aquellas expresamente reservadas en el párrafo 5 (que son comunes a todos los tipos de contaminación mencionados), en cuanto a lo que se refiere a la contaminación atmosférica o acústica (cfr. letras *c*) y *d*) se ha llevado a cabo un reparto de competencias entre el Estado y las regiones. Habiéndose excluido de la transferencia, en el primer caso, el campo de la contaminación producida por vehículos, y, en el segundo, la contaminación acústica producida por fuentes móviles que no esté relacionada con obras, servicios o actividades transferidas a las regiones.

El mantenimiento de la competencia estatal en materia de contaminación atmosférica por escapes de los vehículos, dada la exigencia de una regulación técnica uniforme para los vehículos (en gran parte privados) que circulan por el territorio nacional, no parece que pueda ser objeto, en general, de demasiadas dudas, si se tiene además en cuenta que no puede confirmarse la reserva al Estado de las atribuciones en orden a la motorización y circulación (vid. art. 15 del precedente Decreto delegado núm. 5). En este sentido, parece que conserva todavía su justificación, y no es por consiguiente modificado lo establecido por el artículo 14 del Decreto número 5, el cual, al disponer la transferencia a las regiones de una serie de organismos dependientes del Ministerio de Transportes, excluye sin embargo el traspaso de los «centros de prueba de autovehículos y dispositivos».

En cuanto a la exclusión de la transferencia de las funciones de tutela de la higiene acústica de fuentes móviles relativas a servicios, obras o actividades de competencia estatal (por ejemplo, ferrocarriles), aparece justificada por las mismas razones de organicidad y conexión que, por otra parte, conducen a proponer la transferencia a las regiones —en aplicación del criterio del número 1 del artículo 1 de la Ley número 382— de las funciones de tutela acústica relacionadas con servicios, obras y actividades transferidas a las regiones.

En orden a la letra *e*) del párrafo 1, la transferencia propuesta se justifica, más allá de la oportunidad de explicitar la atribución a las regiones de las funciones concernientes a la formación profesional de las personas dedicadas a la gestión de las instalaciones térmicas (art. 16 de la Ley de 13 de julio de 1966, núm. 615), atribución ya fácilmente deducible de la letra *h*) del precedente Decreto delegado número 10, por el hecho de que se trata de repartir, de modo inequívoco, las diversas funciones administrativas que al respecto establece la citada Ley número 615 sobre la contaminación atmosférica. En tal sentido, mientras que no existe duda de que deban de corresponder a las regiones las funciones relativas a la formación profesional, parece, por el contrario, oportuno reservar al Estado en cuanto

expresión de una función típicamente estatal, el poder otorgar o revocar la patente de habilitación para las personas que habrán de dedicarse a trabajar en instalaciones térmicas (función de la inspección provincial del trabajo, según el artículo 16 de la Ley número 615).

Más problemática resulta la cuestión relativa a la función confiada por el reglamento de ejecución de la Ley número 615 (DPR de 22 de diciembre de 1970, núm. 1.391, art. 2) a la Asociación Nacional de Control de la Combustión (ANCC), referente a la consecución de la patente de primer grado para el funcionamiento de instalaciones térmicas de potencia superior a las 200.000 Kcal./h. Como es sabido, la ANCC es un ente público cuya supresión se está actualmente discutiendo. Pero no siendo éste el lugar para ofrecer soluciones al respecto, por el hecho de que las finalidades institucionales de dicho ente abarcan campos (como la seguridad de las instalaciones generadoras de vapor y la formación de sus especialistas) que se salen de las funciones específicas de la tutela del ambiente, la propuesta que parece preferible, para lo que aquí interesa, es dejar a las regiones la facultad de crear formas de colaboración con la ANCC para la realización de las funciones de formación profesional del artículo 16 de la Ley número 615 y del artículo 2 reg. número 1.391, sin que ello suponga prejuzgar la supervivencia de dicho ente.

Por lo que respecta a la propuesta formulada en el último punto y aparte del párrafo 1, se hace constar que se trata, por una parte, de evitar formas de dependencia funcional del CRIA (del Ministerio de Sanidad y de la Región) y de la Comisión Provincial para la Protección contra las Radiaciones (del médico provincial y del prefecto), y por otra, de dotar a las regiones y a los organismos que de ellas dependen de órganos técnicos propios, relacionados con funciones en gran parte transferidas o delegadas a las mismas regiones. En particular, en cuanto se refiere al CRIA, esto corresponde, además, a la orientación que se ha seguido en recientes esquemas de ley de reforma de la Ley número 615. Lo que la propuesta formulada tiende a llevar a cabo es no sólo la transferencia a las regiones de las funciones estatales en relación con dicho organismo, sino también la posibilidad de reestructurar su composición y funciones de modo que pueda llegar a ser la sede técnica regional cualificada para todas las funciones transferidas en el campo de la contaminación en general y no sólo en el de la contaminación atmosférica. En relación con la Comisión Provincial para la Protección contra las Radiaciones, que es nombrada y está presidida por el médico provincial, ha de tenerse en cuenta que sus funciones, de naturaleza consultiva, están, por lo general, relacionadas con las actividades del propio médico provincial, cargo ya transferido, mientras que las restantes funciones consultivas se refieren a aquellas de entre las atribuciones del prefecto cuya delegación a las regiones se propone (cfr. par. 2, letra d)).

b) Par. 2. En él se disciplina la delegación de funciones en el campo de los desagües costeros y de la contaminación radiactiva y, además, la delegación de funciones referentes a algunos aspectos específicos de la contaminación atmosférica y acústica que no están comprendidos en la transferencia propuesta en el párrafo precedente.

Acercas de la razón por la que se ha utilizado en estos casos la delegación en lugar de la transferencia, se reenvía a lo ya dicho en la parte general (cfr., en particular, núm. 6).

En relación con las específicas funciones delegadas se observa que la delegación propuesta en la letra b), relativa a la contaminación acústica producida por fuentes móviles relacionadas con servicios, obras o actividades delegadas a las regiones, responde a la necesidad de distinguir, con la misma lógica con que se propone la descentralización de las funciones de higiene acústica complementarias de otras funciones atribuidas a las regiones, la hipótesis en la cual la competencia regional, en relación con la que opera la concesión, deriva de transferencia, de los casos en que deriva de delegación: allí donde se haya llevado a cabo la transferencia de la función principal se produce como consecuencia la paralela transferencia de la conexas función de tutela acústica (cfr. punto de par. D), mientras que en caso de delegación de la función principal se prevé una idéntica delegación de las funciones anejas, como en el punto que se está examinando.

Por lo que se refiere a la delegación propuesta en la letra c), relativa a las funciones del Prefecto en materia de contaminación radiactiva (arts. 102 y 105 del DPR de 13 de febrero de 1964, núm. 185), la misma se justifica sea porque se trata de funciones «secundarias» respecto a las —reguladas de modo distinto— que conciernen a las instalaciones nucleares (que se refiere al empleo de fuentes ionizantes y a la destrucción de residuos radiactivos utilizados en la investigación científica y en algunas actividades industriales), sea porque se unen a funciones similares del médico provincial ya delegadas a las regiones por el artículo 13 del precedente Decreto delegado del número 4, en cuanto funciones residuales de cargo transferido. La solución propuesta tiene, por tanto, la ventaja de concentrar en un único cargo, con carácter prevalentemente técnico —el de médico provincial—, funciones que están ahora repartidas, con una *ratio* no del todo clara, entre órganos distintos (teniendo en cuenta, entre otras cosas, que el Prefecto puede actuar solamente si cuenta con la opinión favorable del médico provincial). Se evita además de este modo, como ya se ha recordado, las formas de dependencia funcional de la Comisión Provincial de Protección Radiactiva.

c) Par. 3. En él se identifican las funciones de tutela del ambiente, para las cuales se propone la obligación de delegar (o subdelegar) de las regiones a los entes locales. Sobre la *ratio* de esta propuesta, que no individualiza expresamente los concretos entes locales destinatarios de la delegación, diremos que se mueve, de todas formas, en el cuadro

del artículo 1 de la Ley número 382 [letra e), núm. 3/b)], excepción hecha de la propuesta de la letra b) para formas de gestión asociada llevadas a cabo por los entes locales en los servicios de recogida y transporte de residuos y en los referentes a las instalaciones de transformación y destrucción de los mismos (lo que corresponde a una exigencia puesta claramente de relieve en el debate sobre las formas de intervención pública más apropiada para este sector).

d) Par. 4. También para lo que se refiere a la propuesta formulada en este párrafo, con la que se subordina el ejercicio de las funciones de tutela del ambiente al previo recurso a organismos técnicos, estatales o regionales, se reenvía a las precedentes consideraciones generales sobre la necesidad del recurso a organismos técnicos, regionales o estatales, pero sin estimular a las regiones a que dupliquen organismos técnicos estatales ya operantes en el sector, pero no transferibles (*vid.*, por ejemplo, las funciones de los bomberos en orden a la contaminación atmosférica producida por instalaciones térmicas). Lo dicho se refiere también a los centros de investigación correspondientes (ejemplo: Instituto para la Investigación de las Aguas del CNR).

e) Par. 5. La propuesta individualiza aquellas funciones que en relación con los sectores de tutela del ambiente transferidos (o delegados) a las regiones se reservan al Estado, el cual tiene además las de dirección y coordinación. En añadidura a cuanto se ha dicho en general (núms. 4 y 5) sobre la razón de tal reserva de funciones hay que observar en particular:

Sub. a) No hay duda, ni siquiera a la luz de las tendencias de *iure condendo*, de la oportunidad de una competencia estatal en la fijación de los estándares máximos y mínimos de contaminación (y eso explica el distinto tratamiento que la materia de la fijación de los estándares recibe aquí con respecto a lo que se ha decidido y observado a propósito de la planificación territorial: I, núm. 2). Se ha previsto, sin embargo, la posibilidad de que las regiones determinen límites y estándares más rigurosos, tanto porque en campos delicados como éstos se estima necesario asegurar un sistema de garantías de intervención lo más amplia posible cuanto por considerar que un poder regional integrativo consiente adaptar la normativa general a las diversas situaciones y exigencias locales.

Sub b) La reserva de las funciones de coordinación de la actividad de investigación y experimentación técnico-científica nacional y regional se justifica principalmente por la exigencia de evitar, a través de una visión coordinada, posible sólo a nivel estatal, la dispersión de iniciativas y posibilitar la consecución de recursos financieros, y también por la mayor posibilidad de que sea adecuadamente promovida, estimulada y garantizada la eficiencia de la actividad de investigación y experimentación y la actualización de los conocimientos sobre los factores de contaminación y sobre los dispositivos y las técnicas de

descontaminación, con el fin de la fijación y modificación de los estándares, de los que hemos tratado en la precedente letra a).

Sub c) La oportunidad de reservar al Estado la función de acopio de datos nacionales sobre los fenómenos de contaminación (que debería consistir normalmente en una actividad de conexión entre las redes regionales) y, también, la determinación de las técnicas de información y de los métodos de análisis de la contaminación se justifica, además de por las razones recordadas en sub b) (necesidad de una visión coordinada de los problemas de contaminación como presupuesto del ejercicio de otras funciones estatales), también por la necesidad de que sea asegurada—en la hipótesis de ausencia de la actividad regional en el sector—la posibilidad de información por parte del Estado y, por consiguiente, la disponibilidad de los datos sobre los factores y condiciones de la contaminación.

Sub d) Se reenvía en este punto, que concierne a las funciones reservadas en orden a los problemas de contaminación de las aguas y atmosférica de carácter interregional, a las consideraciones hechas en el número 9.

Sub e) La propuesta reserva al Estado, oídas las regiones, la determinación de los criterios fundamentales para la ejecución de los reglamentos de la CEE en materia de contaminación, en cuanto que existen en este campo funciones e intereses estatales y regionales que se ponen de relieve en la ejecución de la normativa comunitaria.

Sub f) La propuesta sobre este punto es una nueva aplicación de lo dispuesto por el artículo 1, último párrafo, en la Ley número 382, sobre el poder estatal de adoptar resoluciones sustitutivas cuando los órganos regionales no apliquen la normativa comunitaria (que es ya consistente por lo que se refiere a la contaminación).

Sub g) La reserva que aquí se formula, que da cuerpo a un poder estatal para llevar a cabo proyectos de descontaminación de acuerdo con las regiones interesadas, corresponde a la exigencia de asegurar al Estado la posibilidad de intervenciones que, aun siendo de carácter regional o interregional, tienen también una importancia nacional y son, pues, financieras en el sentido del artículo 12 de la Ley de 16 de mayo de 1970, número 281.

Sub h) Al prever un poder estatal de adoptar, en los sectores de tutela del ambiente transferidos (o delegados), procedimientos de urgencia para la tutela de la salud pública, en concurrencia con las regiones, se ha valorado la oportunidad de garantizar, en soluciones de grave peligro para la seguridad y la salud pública, poderes de intervención lo más rápidos posible. Por lo tanto, resulta justificada la competencia excepcional del Estado, en concurrencia con la propia de las regiones, para adoptar tales disposiciones en los sectores de tutela del ambiente que le están atribuidos.

Por las razones ya indicadas en sub e), a propósito de la ejecución de los reglamentos de la CEE, se estima oportuno prever que en la

actividad preparatoria ligada a la participación en la elaboración de la normativa comunitaria e internacional el Estado se sirva de la colaboración de las regiones.

f) Par. 6. A diferencia de las funciones individualizadas en el párrafo 5, las cuales—como ya se ha dicho—están reservadas al Estado de modo uniforme en todos los campos de la tutela del ambiente objeto de la descentralización a las regiones repartiendo así la competencia de modo «vertical», en este último párrafo son, por el contrario, enumerados los casos concretos de contaminación que, por razones particulares, se estima que deban ser reservados a la competencia del Estado (contaminación radiactiva, acústica producida por fuentes móviles y atmosférica producida por escapes de vehículos). A todo esto se añade la función reservada en la letra c) que, aun no siendo considerable como sector o caso concreto de contaminación, se relaciona, sin embargo, con la vigente normativa de la contaminación atmosférica, y por lo tanto se estima que para mayor abundamiento debe de recordarse aquí (cfr. también par. 1, letra e)).

De todas formas, sobre los puntos en concreto se hace presente que:

- Por lo que concierne a la reserva al Estado de la competencia que se refiere a la contaminación atmosférica y acústica producida por vehículos (letra a)) y a la contaminación acústica producida por fuentes móviles relacionadas con actividades, obras o servicios estatales (letra b)), deben de repetirse las consideraciones ya expresadas en general en el número 5 y como comentario a las letras c) y d) del párrafo 1, a las cuales se reenvía.
- También por lo que se refiere a la competencia para la concesión y revocación de la patente a los técnicos de las instalaciones térmicas (letra c)) se ha explicado ya la justificación de la reserva estatal en el cuadro de los poderes típicos del Estado en orden a la habilitación para el ejercicio profesional (cfr. par. 1, letra e)).
- En relación con la reserva indicada en la letra d) se ha indicado ya cómo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la contaminación de las aguas, atmosférica, acústica y del suelo, para la contaminación radiactiva las razones de conexión y de organicidad (además de las consideraciones sobre las dimensiones y «calidad» de los problemas planteados por dichas formas de contaminación) exigen una competencia estatal más bien que una descentralización a las regiones. Son, en fin, de competencia estatal, con aspectos supranacionales, tanto las funciones relativas a la seguridad nacional como aquellas que se refieren a las minas, a la industria y, específicamente, a la producción y al empleo pacífico de la energía nuclear (y por consiguiente, de manera necesaria, los aspectos higiénico-sanitarios de las respectivas instalaciones industriales). Hace además evidente la necesidad de mantener al Estado la competencia en este campo

(salvo la posibilidad ya mencionada de delegación de tales funciones para completar la delegación ya dispuesta en el precedente Decreto delegado número 4) la misma articulación de las estructuras organizativas propuestas para tal sector, centradas en torno a una pluralidad de órganos altamente técnicos (en primer lugar, el CNEN).

Frente a tal reserva de competencia se ha planteado la posibilidad de que las regiones, en relación y para el mejor ejercicio de funciones que les están atribuidas [*vid.*, por ejemplo, art. 1 del DPR núm. 4, letras *a)*, *c)*, y *e)*, además del art. 1, *d)*, del DPR núm. 11, sobre la agrícola], puedan ejercer funciones administrativas integrativas de vigilancia, control e intervención para la protección contra la contaminación y para la destrucción de los residuos radiactivos.

En orden a la constitución de las centrales electronucleares, reguladas por la reciente Ley de 2 de agosto de 1975, que modifica en parte la Ley de 18 de diciembre de 1975, número 880, ha parecido oportuno proponer una integración de los poderes atribuidos a las regiones por tal normativa (los cuales se concentran en la determinación de las áreas en las que localizar las instalaciones), a través de la posibilidad de que las regiones concurren también en la fijación de las medidas de salvaguardia de la contaminación radiactiva. Y ello también con el fin de permitir a las mismas regiones concurrir más eficaz y concretamente a la redacción de la carta nacional de ubicación de las centrales e instalaciones electronucleares, como está previsto por el artículo 23 de la citada Ley número 393.

g) Par. 7. Se ha estimado oportuno hacer aquí explícita aplicación de las normas del artículo 1, número 3, de la Ley número 382 previendo que las regiones tengan la facultad de emanar normas de aplicación de las leyes de la República en materia de higiene del suelo y de tutela de la contaminación, en el sentido del último párrafo del artículo 117 de la Constitución.

Es discutible y dudoso si tales normas pueden afectar a materias transferidas a las regiones; de cualquier forma, parece raro que ello suceda. El campo de elección de tales normas es indudablemente el de las funciones delegadas. El entrelazamiento de las funciones transferidas y las delegadas en materia de contaminación desaconseja, sin embargo, hacer distinciones a este respecto entre las dos órdenes de funciones.

III. Construcción Residencial Pública

1. En el ámbito de la construcción residencial pública (y en esta noción se comprenden los distintos fenómenos designados por el legislador, a menudo de manera confusa, con los nombres de «construcción económica y popular», «construcción convencionaada», «construcción subvencionada», «construcción pública de viviendas», etc.) se han in-

cluido, siguiendo la clasificación llevada a cabo por la Corte Constitucional en la sentencia número 221/1975, tanto la parte urbanística de la materia como la función relativa a la concesión de las viviendas. Toda esta materia ha sido confiada a las regiones (propuesta núm. 1), pero a título distinto aquello que se refiere a los dos primeros órdenes de funciones de lo que se refiere a la tercera.

2. Con la propuesta sub 2 se ha previsto expresamente la *transferencia* de todas las funciones administrativas referentes a la programación, localización, construcción y gestión de la «construcción residencial pública», de la «construcción convencionaada» y de la «construcción facilitada», etc. (núm. 2, párr. 1.º, p. n.).

Conjuntamente se ha previsto la transferencia de todas las funciones relacionadas con los respectivos procedimientos de financiación, al ser evidente la inescindibilidad de tales procedimientos respecto tanto a la base programática como a la ejecutiva.

Transfiriendo íntegramente la materia, no sería posible separar el subsector de la financiación, y ello tanto porque se trata no de una materia distinta, sino de un sector específico e instrumental de la materia, cuanto en relación con el criterio del artículo 1, párrafo 3.º, número 1 de la Ley número 382/1975, a los fines de identificación de la materia.

Por las dudas de algunos, preocupados por la estrecha conexión de la materia con la materia del crédito, totalmente de competencia estatal, se ha retomado una fórmula ya establecida por otra Comisión estableciendo la transferencia de todas las funciones dirigidas a facilitar el crédito, comprendidas las que se refieren a la concesión de ayudas en dinero o al pago de los intereses, la prestación de las garantías y las relaciones con los institutos de crédito.

Se ha mantenido, por el contrario, como competencia estatal la relativa a la indicación de los entes o institutos de crédito habilitados para la concesión de préstamos, y ello por los reflejos que tal función tiene en la estructura del ordenamiento crediticio.

3. En lugar de establecer la cláusula general de transferencia se ha preferido, siguiendo en esto la línea de los Decretos delegados de enero de 1972, hacer una relación (no taxativa) de las funciones transferidas (*vid.* núms. 3, 4 y 5 de las propuestas), que sustancialmente son las funciones atribuidas a órganos estatales o a entes públicos nacionales o interregionales por la Ley número 865/1971, por el DPR número 1.036/1972 y por la recentísima Ley número 166/1975. Se ha, pues, estimado que se debían de transferir—y esto vale también para el futuro, intentando contener eventuales iniciativas de la Administración estatal posteriores al futuro Decreto delegado—todas las funciones ejercitadas por administraciones o entes públicos relativas a la construcción de viviendas para sus propios funcionarios (a menos que se trate de viviendas de servicio), lo que está plenamente en el espíritu de la Ley número 865 (art. 1).

Por lo que se refiere a las funciones previstas y reguladas por el Texto Único de 28 de abril de 1938, número 1.165, para la construcción económica y popular—gran parte del cual está ya derogado—se ha estimado que se deben transferir las funciones desempeñadas por la Administración de las Obras Públicas, que son prevalentemente funciones de control de las cooperativas, de los proyectos y de los trabajos.

Ha sido, además, prevista la transferencia de las funciones no jurisdiccionales (siendo evidente la imposibilidad de transferir a las regiones las jurisdiccionales) desempeñadas por las Comisiones regionales y por la Comisión central de vigencia de la construcción económica y popular, las cuales, sin embargo, continúan teniendo la actual composición a los fines del ejercicio de las funciones jurisdiccionales, aunque sería oportuna una intervención del legislador estatal que, tomando en cuenta el hecho de que las Comisiones han perdido las funciones administrativas (transferidas a las regiones), atribuya las funciones contenciosas al juez ordinario o al juez administrativo.

4. Desde el punto de vista organizativo, coherentemente con la atribución a las regiones de toda la materia, se han transferido a éstas (propuesta núm. 2) las funciones estatales concernientes a los Institutos Autónomos para las Casas Populares (IACP), permaneciendo en poder de las regiones la facultad de establecer soluciones organizativas diferentes.

Se ha puesto también de relieve que entre los entes suprimidos (artículo 13 DPR, 1.036) no están comprendidos ni el Instituto Nacional para las Casas de los Maestros (art. 16, núm. 15 V. V., 1938) ni tampoco el Instituto Nacional de Previsión de los periodistas italianos para la construcción de casas populares para los profesionales del periodismo (art. 16, núm. 11, T. U. cit.).

Por lo que se refiere a este último, la Ley de 20 de marzo de 1975, número 70, sobre la reestructuración de los entes públicos, excluye al Instituto Nacional de Previsión de los periodistas italianos (INPGI), pero se trata de entes distintos (a menos que en este tiempo se haya realizado una fusión—de la que no tenemos noticia—entre los dos entes), como se puede deducir del hecho de que, en el sentido del Estatuto del INPGI, aprobado por DPR de 24 de agosto de 1963, dicho ente provee también a la construcción de alojamientos y a la financiación de construcciones para conceder en arriendo con pacto de venta futura u opción de compra [art. 3, letra l)].

De todas formas, somos de la opinión de transferir las funciones de tales entes a las regiones en cuanto que entran en la materia considerada.

Puesto que, como resulta del artículo 16, número 5, TU de 28 de abril de 1965, número 1.138, desarrollan funciones que están dentro de las materias en examen, también, «sociedades de asistencia y beneficencia que se encargan del alojamiento de los pobres», en los casos en que tales sociedades tengan carácter público (es decir, constituyan

instituciones públicas de asistencia y beneficencia) se ha estimado que se deben de transferir a las regiones las funciones respectivas, que después las incorporarán a las estructuras destinadas a la distribución del servicio de la casa.

5. Se ha planteado el problema de la atribución al Estado de una función específica de programación de la distribución entre las regiones y de la correlativa destinación de los fondos correspondientes a las exigencias de la construcción residencial pública. Ha parecido claro, a través de la discusión, que la existencia y las modalidades de tal programación están ligadas a la previsión de un fondo especial para las citadas exigencias. Se ha visto mayoritariamente como poco aconsejables tanto la previsión de un fondo especial para atender las posibilidades de reducción de la autonomía financiera como el mecanismo de tales fondos. Sólo en vía transitoria se ha dispuesto que, mientras subsiste semejante fondo, el reparto de los fondos entre las regiones tenga lugar a través del procedimiento establecido por el artículo 3 de la Ley número 865, que garantiza la participación de las regiones y de las organizaciones sindicales más representativas.

6. En aplicación del criterio del artículo 1, letra c), Ley número 382, se ha previsto delegar a las regiones las funciones—que están dentro de la «construcción residencial pública», pero que la Corte Constitucional, en la ya mencionada sentencia número 221/1975, ha mantenido que eran de competencia estatal—referentes a la prestación del servicio de la casa (concesión de viviendas) y que están ahora, en su mayor parte, reguladas por el DPR núm. 1.035/1972 (*vid.* núm. 7 propuestas). También se ha previsto la delegación de la función relativa a la determinación de los criterios preferenciales en el sentido del artículo 10, último párrafo, Ley 1.179/1965, porque se trata de criterios en parte subjetivos (*vid.* el DM de 30 de noviembre de 1965).

De reflejo, habida cuenta del paralelismo establecido por la Ley número 382 entre funciones delegadas, según el artículo 118, párrafo 2.º, de la Constitución, y competencia legislativa de aplicación, según el artículo 117, último párrafo, de la Constitución, se ha dado a las regiones la facultad de emanar normas de aplicación en tal submateria.

Con este propósito, aunque con algunas disidencias, se propone que se prevea expresamente la posibilidad de derogación, por parte de la legislación regional integrativa, de la legislación estatal en la materia. Ello se entiende dentro de los límites que la legislación integrativa tiene y en el marco de aquellas finalidades indicadas por el punto número 6 de las propuestas (adaptación a las exigencias locales, armonización de la legislación regional: las regiones tienen, en efecto, competencia legislativa concurrente en las dos primeras «fases» de la «construcción residencial pública, de modo que se plantea el problema de una coordinación entre la normativa correspondiente y la que corresponde a la tercera fase»).

IV. Obras públicas

1. El sector de las obras públicas se caracteriza por una extrema fragmentariedad de la legislación, que ha comportado también una superposición de competencias con no infrecuentes duplicaciones de procedimientos.

En vía preliminar se debe repetir (*supra* I, núms. 2 y 3) la necesidad de un control de la compatibilidad urbanística de las obras públicas (sea cualquiera el sujeto público que las realiza e independientemente de las características demaniales en que se apoye) por parte de los poderes públicos responsables (región y/o municipio) de la planificación territorial.

El artículo 8 del DPR número 8 de 1972 individualiza las funciones administrativas en materia de vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional que deben de seguir siendo del Estado. La «reserva» no parece justa. En cualquier caso, las actuales competencias regionales deberían ser completadas por delegación en las submaterias estrechamente relacionadas y en las transferidas o transferibles.

Se examinan a continuación las concretas formas de obras públicas que han sido tomadas en consideración, las soluciones propuestas y las razones que las han motivado. Se trata de las carreteras, de las obras marítimas, de las obras hidráulicas y de algunas de las obras hoy en día reguladas por el artículo 8 citado, letra i). Razones prácticas nos inducen a tratar aquí, con escasa coherencia sistemática, aspectos referentes al demanio marítimo que no se refieren propiamente al sector de las obras. De las obras que se refieren al sistema de los transportes públicos internos se hablará más adelante (sub V), al examinar todos los problemas relativos a tales transportes.

2.A. Parece oportuno transferir a las regiones, como *carreteras regionales*, las carreteras previstas por el artículo 2, letras c), d), e) y f), de la Ley número 126 de 1958, cuando estén íntegramente comprendidas en el territorio de una sola región. Por ello se estima necesario solicitar una precisa definición de las carreteras regionales, sin dejar a la decisión discrecional del Estado la calificación subjetiva de las carreteras.

Al mismo tiempo debería preverse la posibilidad de una clasificación distinta (de las carreteras estatales y de las calificables como regionales en base al criterio antedicho) por acuerdo entre el Estado y las regiones. Esta posibilidad merece particular consideración porque consentiría una racionalización de la gestión de la red; por otra parte, parece solicitada por la misma Ley número 382 de 1975, donde se prevé la constitución de estructuras interregionales.

Se ha preferido mencionar expresamente, para evitar equívocos, el poder de las regiones relativo a la clasificación de las carreteras regionales y subregionales, si bien dicho poder debería considerarse implícito en la normativa vigente.

3.B. Los problemas referentes al *demanio marítimo*, a las obras respectivas y a los puertos presentan mayor complejidad.

En las primeras experiencias regionales los puntos de mayor conflicto surgieron en relación con el rechazo por parte del Estado y de los entes específicos del sector a conceder a la región o a los municipios un control sobre la ubicación de nuevas intervenciones: basta recordar a este propósito las vicisitudes relativas a los llamados puertos turísticos. En cualquier caso, tales dificultades se deben de considerar superadas en el cuadro de los principios ya enunciados con la subordinación de cualquier intervención sobre el territorio (el mar comprendido) a un control de conformidad y compatibilidad con las líneas de planificación territorial de nivel municipal o supramunicipal.

Es preciso, sin embargo, valorar la oportunidad de ulteriores funciones regionales, tanto en relación con la gestión del demanio marítimo y de los puertos cuanto en relación con los entes especializados que existen en ciertas partes del territorio nacional para el gobierno de tales bienes. La cuestión se puede plantear sólo en términos de delegación de funciones a las regiones, en cuanto que los bienes sobre los que inciden las funciones eventualmente atribuibles a éstas pertenecen al Estado.

La inserción de las regiones en los entes portuarios no parece que puede ser organizada en el ámbito de la Ley número 382 de 1975. Por otra parte, este sector ha sido objeto de numerosos proyectos de ley que plantean una reforma sustancial. Delegar hoy a las regiones las competencias estatales ejercitadas por el Estado representaría no sólo una solución inoportuna por la evidente importancia estatal de los intereses en juego, sino que también obstaculizaría el intento de los futuros reformadores.

A distinta solución parece, por lo contrario, que se deba de llegar en orden a la oportunidad de delegar a las regiones las competencias administrativas actualmente desempeñadas por los órganos centrales y periféricos del Ministerio de la Marina Mercante en relación con la concesión de los bienes de dominio público o del uso del mar. De hecho, no parece que subsistan obstáculos particularmente graves para una atribución regional de tal competencia con tal de que queden a salvo los intereses estatales. La garantía de la posición estatal debería quedar asegurada por el hecho de que la región intervenga en el sector como sujeto delegado. Además debería preverse la predeterminación por parte del Estado de las zonas del litoral que han de reservarse a la competencia de los órganos estatales.

Los criterios para llevar a cabo tal predeterminación han de buscarse en la exigencia de seguridad del Estado, en la tutela de las disposiciones aduaneras y en la garantía de una navegación segura. Sin embargo, el Estado debería de llevar a cabo tal individuación en plación por parte del Estado de las zonas del litoral que han de reservarse. El modelo de reparto de competencias que aquí se propone parece

particularmente apto para la materia, porque atribuye a las regiones todas las funciones relacionadas con una correcta utilización del territorio, considerado incluso en sus posibles utilidades para fines turísticos, mientras que reserva al Estado poderes de dirección sobre toda la zona marítima y el mar, además de una potestad de regulación directa sobre las zonas de seguro interés nacional.

4.C. El Decreto delegado número 8 había transferido a las regiones las funciones administrativas referentes a las obras hidráulicas de cuarta y quinta categoría y no clasificadas (art. 2, letra e)1), mientras que había mantenido la competencia de los órganos estatales en orden a las obras hidráulicas de primera, segunda y tercera categoría (artículo 8, letra B). Consecuente con este reparto de competencias era la solución del problema organizativo, que había sido resuelto (como para las obras marítimas) excluyendo de la transferencia los organismos especiales del cuerpo edilicio para las obras hidráulicas y previendo, para los organismos del cuerpo edilicio con competencia general, que la transferencia no afectase a las secciones para las obras hidráulicas; así como la prevista transferencia de las superintendencias para las obras públicas había excluido las secciones y servicios para las obras hidráulicas (art. 12, c. 1).

También de aquí derivaba aquella intrincada situación de codependencia de los ex organismos periféricos de la administración de las obras públicas (prevista por el artículo 12 del Decreto) que el legislador delegante ha tenido ciertamente presente al dictar el criterio directivo por el cual (art. 1, c. 3, núm. 2) «en la transferencia de los organismos deberán de excluirse formas de codependencia funcional entre organismos del Estado y de las regiones y deberán, además, ser eliminadas aquellas existentes, incluso mediante la delegación de funciones».

Se pone de relieve que, en coherencia con las otras propuestas hechas para aplicar la delegación de la Ley número 382 en el campo de la ordenación del territorio, respetando aquellos principios de organicidad y de conexión que deben presidir la transferencia o la delegación de las funciones, la ordenación de las funciones en materia de obras hidráulicas resultante del DPR número 8 debe de ser modificada. Esto a pesar de ser conscientes de que el transferir nuevas funciones a las regiones en la materia significa objetivamente (y esto vale también para las obras indicadas en sub 2 y 3) conceder a éstas una responsabilidad bastante grave en orden a la conservación del territorio, sin poder al mismo tiempo, dado el mecanismo financiero establecido por la Ley número 382 y la escasez de las cantidades actualmente previstas en el presupuesto del Estado, atribuirles los medios financieros suficientes. Se ha considerado, por otra parte, que las exigencias planteadas por tales materias podrán ser tenidas en cuenta más adelante para la determinación de los fondos variables previstos tanto por la Ley Financiera vigente como por el nuevo proyecto de ley.

Se subraya que la reglamentación de la materia prevista por el Texto Único de 1904 resulta actualmente anacrónica y constituye un límite que lamentablemente no se puede superar aquí, vistos los límites de la delegación, en vistas a un reparto de las funciones entre los distintos niveles que incluso en este campo debería, para que resultase funcional, poder hacer referencia a un sistema de intervenciones ordenadas según programas referidos territorialmente a las cuencas hidrográficas de los cursos de agua.

Exigencia esta última de alguna forma ya presente al legislador nacional, como se pone de manifiesto en la Ley de 27 de julio de 1967, número 632.

En presencia del indicado cuadro normativo y en coherencia con el sistema propuesto en relación con las otras intervenciones relativas al campo de las aguas públicas, la comisión propone que se proceda a delegar a las regiones todas las funciones todavía no transferidas que se refieran a las obras hidráulicas, quedando firme la plena competencia del Estado, por razones obvias, sobre las obras hidráulicas de primera categoría (que por otra parte no requieren un aparato técnico importante, ya que es insignificante la posibilidad de obras necesarias en el caso de los ríos Tresa y Reja).

Propone igualmente establecer que, teniendo en cuenta las propias propuestas referentes a las obras de navegación y marítimas (y también las propuestas de otra comisión referentes a la bonificación y defensa del suelo), se elabore un programa de coordinación de todas las intervenciones de competencia de los sujetos públicos en esta materia, que habrá de ser redactado, para la totalidad de la cuenca hidrográfica de los cursos de agua, por el Estado, de acuerdo con las regiones interesadas.

Se hace constar que se ha estimado preferible delegar la materia de las obras hidráulicas y no proceder a la transferencia—como sin embargo ha sido propuesto por la Comisión de Agricultura—por la conexión existente con la materia de las aguas, respecto a la cual—como se ha visto—se ha adoptado la solución de la delegación (*supra*, II, B1).

5.D. La transferencia a las regiones—prevista en la primera parte del parágrafo 4 de las propuestas—de las funciones administrativas actualmente desempeñadas, según la disposición del artículo 8, letra i), del DPR número 8, por órganos centrales y periféricos del Estado, inherentes a la *construcción universitaria*, a la *construcción religiosa*, a la *reparación de los daños de guerra*, a las obras de previsión y socorro en caso de calamidades naturales relativas a las materias transferidas o delegadas con el nuevo Decreto delegado, corresponde al criterio de la Ley número 382, según el cual la identificación de la materia debe ser capaz de asegurar una regulación y una gestión sistemática y programática de las atribuciones que según la Consti-

tución pertenecen a las regiones con respecto al territorio y al cuerpo social.

La norma en cuestión consiente también, como se verá, completar la transferencia de los órganos periféricos de la administración de las obras públicas, acudiendo también en este caso al precepto de la Ley número 382 que exige sea eliminada cualquier forma de codependencia de organismos.

Al mismo fin va dirigida la norma residual de la segunda parte, que prevé la delegación a las regiones de todas las funciones desempeñadas por los organismos transferidos para las que no hayan sido ya previstas expresamente la transferencia y la delegación a las regiones o la reserva al Estado.

En las propuestas, la construcción universitaria y la religiosa se indican entre paréntesis, puesto que se ha estimado por algunos que la atribución de tales funciones a las regiones podría poner en peligro la autonomía universitaria y la de las confesiones religiosas. Por otra parte, se ha argumentado que el hecho de que de las funciones de que se habla sean titulares el Estado y las regiones no parecer tener importancia desde el punto de vista de las autonomías constitucionales, que equiparan las regiones al Estado. De cualquier forma, como alternativa a la transferencia, las funciones de que se trata podrán ser solamente delegadas.

Queda, en cualquier caso, reservada al Estado la construcción estatal [sea demanial o patrimonial, según dispone ya el artículo 8, letra i), DPR número 8/1972).

6. Se ha tomado en consideración, acto seguido, el problema de las *normas técnicas* relativas a las obras públicas.

El DPR número 8/1972 mantenía para el Estado la competencia de determinar los criterios generales técnicos de la construcción en los sectores de las obras públicas y de la respectiva normativa técnica [vid. art. 3, letra n)], materia recientemente regulada *ex novo* por la Ley de 2 de febrero de 1974, número 64. Tal reserva parece contrastar con el concepto orgánico de «materia», tal como ha sido definido por la Ley número 382, en cuanto que dicha reserva podría consentir la sustracción a las regiones de cualquier forma de determinación autónoma en orden a las modalidades de realización de las obras públicas que les son transferidas. Se ha estimado que con la propuesta formulada en el número 5 se puede evitar el riesgo supraindicado, consintiendo al mismo tiempo salvaguardar las exigencias unitarias de orden tecnológico y productivo y, sobre todo, la incolumidad pública.

A propósito de la construcción antisísmica, regulada también por la reciente Ley de 2 de febrero de 1974, número 64, se ha estimado, por el contrario, que, en consideración a las exigencias de seguridad que implica, la competencia para dictar normas técnicas a observar en las zonas declaradas sísmicas (declaración también de competencia

estatal) debe permanecer como competencia estatal, con la sola excepción de las funciones urbanísticas, atribuidas a las regiones. Las normas técnicas en la materia (elaboradas, por otra parte, con la colaboración del CNR) tienen un grado tal de especialidad y están destinadas a la consecución de exigencias de carácter tan marcadamente unitario que no parece oportuno abrir la posibilidad de diferencias entre región y región.

Sin embargo, teniendo en cuenta el hecho de que la normativa antisísmica tiene efectos directos sobre las regulaciones territoriales, se ha estimado procedente y conforme al canon de la buena administración prever que la iniciativa de los procedimientos dirigidos a la actualización de los elencos de las zonas sísmicas, a la respectiva clasificación de los valores sísmicos y a la promulgación de la especial normativa técnica puedan corresponder a las regiones interesadas.

7. Nos hemos enfrentado también con el problema de las expropiaciones.

Como es sabido, después de la Ley número 247 de 1974, según el Consejo de Estado debe entenderse que sólo el procedimiento para las expropiaciones por obras públicas de interés para las regiones, por competencia propia o delegada o para los entes locales menores, está totalmente regulado por la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, mientras que para las otras expropiaciones el procedimiento estaría regulado en parte (la determinación de la indemnización) por la Ley número 865 y, en parte, por la Ley número 2359 de 1865. Con la norma propuesta (núm. 6) se obtendría el resultado de una unificación de los tipos de procedimientos, según las normas de la ley más reciente.

8. Desde el punto de vista de la organización por lo que respecta a los entes interregionales (ente autónomo del acueducto de la Puglia, etcétera), la norma que se propone (sub. 7) referente a la transferencia de las funciones desempeñadas por los mismos en la materia objeto de examen de la Comisión, constituye aplicación del artículo 1, párrafo 1, letra b), de la Ley número 382.

Se ha adoptado una solución por fases que consiente evitar interrupciones en el ejercicio organizado de las funciones de interés común a varias regiones, salvaguardando la autonomía de esas últimas.

Se ha previsto, en primer lugar, que las regiones comiencen a ejercer las funciones que se les transfieren o delegan, y que actualmente corresponden a los entes interregionales, de manera subordinada a la consecución de un acuerdo en el plano organizativo. Por otra parte, con el fin de evitar retrocesos en el comienzo del ejercicio regional de las funciones, se ha previsto también que, en un primer momento, las regiones puedan utilizar a los entes en cuestión, que de tal forma realizarían una de las hipótesis de gestión común previstas por el artículo 1, párrafo 2 de la Ley 382.

9. Las propuestas (núm. 8) relativas a los órganos siguen la disciplina sobre las funciones previstas precedentemente. Disciplina que, como se ha mencionado, consiente proceder a una transferencia global de los órganos periféricos del Ministerio de Obras Públicas.

Se señala en particular que las nuevas funciones que se transfieren a las regiones en materia de ordenación del territorio, disciplina de las aguas y defensa del suelo, requieren no sólo la transferencia de los servicios y de las secciones para las obras hidráulicas de los organismos del «Genio Civile» y de las Superintendencias de Obras Públicas, sino también de los organismos que, aun teniendo competencia sobre el territorio de varias regiones, están dedicados específicamente al cuidado del régimen de las aguas de un río en particular (Inspectorado para el Arno, artículo de la Ley de 27 de julio de 1967, núm. 632; Inspectorado para el Tevere, Magistrado para el Po, Ley de 12 de julio de 1956, núm. 735, y sucesivas modificaciones), o bien al cuidado de las aguas de todo un territorio (*vid.* Magistrado de las aguas, Ley de 5 de mayo de 1907, núm. 257, y sucesivas modificaciones). Estas transferencias comprenden también los organismos hidrográficos y las secciones autónomas de la Administración para el servicio hidrográfico, de los artículos 57 T. U., 11 de diciembre de 1933, número 1775, 45 RD 14, 8, 1920, número 1285, RD 5 de abril de 1933, número 358 y sucesivas modificaciones.

En el caso de funciones desempeñadas por organismos cuya competencia se extiende al territorio de varias regiones, se ha adoptado una solución análoga a la ya expuesta, relativa a los entes plurirregionales.

Para la construcción estatal, mantenida como competencia estatal, se ha previsto que el Estado pueda utilizar los organismos transferidos a las regiones.

10. El sistema de reparto de competencias entre el Estado y las regiones llevado a cabo con los precedentes decretos delegados, o con aquel o aquellos de aplicación de la Ley número 382, puede ser, y en concreto ya lo ha sido en pasado, modificado por el Estado a través del simple método de la modificación de las clasificaciones preexistentes (*vid.* el ejemplo de los puertos). Dado también que los respectivos procedimientos implican, en la mayor parte de los casos, valoraciones ampliamente discrecionales, el riesgo de que a través de los mismos se pueda llevar a cabo unilateralmente, por parte de la administración estatal, una alteración de la distribución realizada por el legislador delegado es muy grave.

Resulta, pues, oportuna una norma (núm. 9) que prevea que tales procedimientos se lleven a cabo de acuerdo entre el Estado y las regiones e incluso a iniciativa de estas últimas.

V. Transportes públicos

1. El primer presupuesto en que se fundan las conclusiones es una interpretación extensiva de la fórmula del artículo 117 de la Constitución relativa a los servicios de transporte. En particular, la expresión «tranvías y líneas de automóviles de interés regional» parece indicar no determinados tipos de servicios públicos de transporte terrestre individuados en base a los medios empleados, sino todos los servicios de transporte terrestre, con exclusión de los servicios de transporte ferroviario.

Para confirmar esta interpretación basta observar que ya el D. P. R. número 5 de 1972 reconoce que algunos servicios de transporte que no son en sentido técnico, ni tranvías ni líneas de automóviles, son materia regional.

Más en general, no se puede ignorar como criterio inspirador la exigencia de proceder, en la medida de lo posible, a la determinación, a nivel regional, de las funciones en el sector de los transportes. Ello tanto porque los transportes constituyen un instrumento esencial para la gestión del territorio, confiada fundamentalmente a la responsabilidad de la región, cuanto porque representan un servicio social fundamental, y la región tiene la responsabilidad de los servicios públicos, cuando menos, a través de una función de coordinación. En fin, y más específicamente, porque los servicios de transporte forman un sistema unitario que requiere paralelamente un centro unitario de gestión o, cuando menos, de dirección.

2. Bien entendido, lo que se ha sugerido no lleva a marginar el papel de los entes locales, aunque la distinción entre servicios de transporte urbano, de competencia municipal y transportes extraurbanos tiende a perder su significado. De cualquier forma, considerando la difusión de orientaciones favorables a la creación de zonas de tráfico y de autoridad correspondiente y, en consecuencia, el intento de superar el nivel municipal de administración en el sector, como aparece en varias propuestas, se ha estimado preferible no imponer la delegación de las funciones transferidas a los entes subregionales.

3. Dicho esto, el primer problema de orden general afrontado concierne al límite territorial de las funciones regionales y, más exactamente, a los servicios de transporte que superan los límites de la región. Se trata de valorar si las actividades de transporte que trascienden el ámbito regional pertenecen necesariamente a la esfera estatal, o bien si —y en qué medida— pueden estimarse competencia de las regiones directamente implicadas. Es claro que la cuestión afecta principalmente a las líneas de automóviles de servicio público, sean de personal o de mercancías; pero no se puede excluir a priori que comprenda otros tipos de transporte, por ejemplo los funiculares aéreos

y los ferrocarriles secundarios, y más concretamente algunos servicios públicos de navegación en los lagos y en las aguas internas.

Como es sabido, la cuestión ha encontrado una respuesta rigurosamente negativa en el DPR número 5, de 14 de mayo de 1972: «Se consideran de interés de la región en cuyo ámbito se desarrollan, incluso si tocan o atraviesan el territorio de regiones limítrofes sin desarrollar en estas actividades económicas relativas al movimiento de viajeros o de mercancías: a) los servicios públicos de tranvías...; b) las líneas de automóviles de servicios públicos...» (art. 1, II). Es casi superfluo señalar con respecto a esta disposición que la actividad de transporte que implique cualquier tipo de operaciones, de naturaleza económica en el territorio de una segunda región pasa, sólo por esto, a ser considerada de interés y, por consiguiente, de competencia estatal.

Merece la pena observar, aunque sea incidentalmente, que en la doctrina más ortodoxa se encuentran planteamientos de signo distinto. A propósito del límite territorial de la actividad legislativa regional, poniendo de manifiesto la relatividad de este criterio, se ha escrito que «otros casos de actividades extraterritoriales pueden presentarse con relación a materias en las cuales la gestión coordinada de algunos servicios puede exigir la atribución de una región de poderes que expresamente vayan más allá de su propio territorio. Es concebible, por ejemplo, que se atribuya a una región la facultad de regular el régimen de concesiones o de construir una empresa regional respecto a líneas de transporte que, en parte de su recorrido, cruzan el territorio de otras regiones. Y ello con el fin de evitar una fragmentación, económicamente perjudicial, para la reglamentación inherente a una línea que discurre fundamentalmente por el territorio de una sola región» (E. Gizzi: *Manuale di diritto regionale*, II ed., 1972, p. 290). Dicho esto, no hay duda de que la Ley número 382 de 1975 ha adoptado una orientación contraria a la del DPR número 5 de 1972: «las actividades y los servicios que afectan a territorios limítrofes» son de interés y, por consiguiente, de competencia de las regiones (art. 1, II). La norma vale obviamente para las materias propias de las regiones; pero, probablemente, puede extenderse también a las funciones delegadas, lo que es importante, desde distintos puntos de vista, como se verá más adelante.

Esto significa, en otras palabras, que el límite territorial no representa ya la línea divisoria entre intereses regionales e intereses estatales, al menos en el sector de las líneas automovilísticas: existe, pues, un interés interregional y plantea, por consiguiente, el problema de distinguirlo del interés estatal. Se trata de encontrar un criterio para individualizar los servicios a nivel interregional y los servicios a nivel estatal, teniendo en cuenta que el problema concierne, sobre todo, si no exclusivamente, a las autolíneas.

Ha parecido inevitable que un criterio tal ha de ser a la vez empírico y elástico.

Por ello se ha estimado que se debería de sugerir la tesis según la cual deben de considerarse de interés no estatal las líneas de transporte que unen localidades de regiones limítrofes. Este ámbito mínimo de los servicios de transporte de interés no estatal, objetivamente definido, puede ampliarse previendo el poder del ministro de Transportes para declarar, de oficio o a petición de las regiones, de interés no estatal, una línea que transcurra a través del territorio de regiones no limítrofes. Para mantener la elasticidad del reparto de las competencias se puede también precisar que el «desclasamiento» de una línea estatal sea revocable.

4. En este punto se plantea el problema de definir tiempos y modos para la transferencia de estas funciones que conciernen a varias regiones. Se ha estimado oportuno proponer que la transferencia se verifique a condición de que las regiones hayan conseguido ponerse de acuerdo para la gestión en común de estas actividades, según lo prescrito por el artículo 1, párrafo II, Ley número 382. Esto, entre otras cosas, puede representar un incentivo para la colaboración entre las regiones.

5. Se ha estimado, por otra parte, que la culminación de la transferencia de las funciones administrativas a las regiones comporta también la transferencia de la competencia para nombrar a los componentes de los colegios de revisores de los entes, instituciones y organizaciones locales que operan en el sector de los transportes: competencia, hasta ahora, del Estado y en especial del Ministerio del Tesoro, según el artículo 7 del DPR número 5 de 1972.

6. Digamos, al menos, dos palabras sobre los «servicios automovilísticos de gran turismo», previstos por los artículos 12 y 13 de la Ley de 28 de septiembre de 1939, número 1822. El silencio mantenido al respecto por los decretos delegados de 1972 no puede significar más que la reserva al Estado de las respectivas competencias. Sin embargo, parece razonable sostener que también tales funciones deban de ser transferidas a las regiones, en las mismas condiciones que las líneas ordinarias, y en consideración también a la atribución constitucional del «turismo» a las mismas regiones.

7. En el sector de los transportes ferroviarios, que siguen siendo, indudablemente, de competencia estatal, la integración de las funciones regionales puede llevarse a cabo bajo varios aspectos.

a) El primer punto es de procedimiento. El artículo 2 del DPR número 5 de 1972 contempla la posibilidad de que la ley estatal transfiera a la región las líneas ferroviarias en concesión, las líneas en gestión comisarial gubernativa y las líneas secundarias «que, a juicio del Gobierno de la República, no sean ya útiles para la integración de las redes primarias nacionales». Ahora bien, la exigencia previa de un semejante parecer obligatorio—probablemente, incluso, vincular-

te—en el procedimiento legislativo parece claramente ilegítimo (no pudiendo una ley delegada, como el DPR número 5, regular un procedimiento legislativo reforzado), limitativa de la eventual expansión de las atribuciones regionales y, por consiguiente, a suprimir.

b) El segundo punto es de importancia sustancial: ateniéndose siempre a la letra del artículo 2 del DPR número 5—que verosímelmente no puede vincular la posterior actividad legislativa—, la transferencia puede tener lugar sólo a favor de la región a través de cuyo territorio discurre la línea: así, una línea secundaria interregional seguiría siendo necesariamente de competencia estatal. Un criterio semejante se conecta, como es obvio, con el más general del DPR número 5, según el cual los transportes (no ferroviarios) que desarrollan actividades de naturaleza económica en el territorio de dos regiones limítrofes son por ello estatales. Al superar este planteamiento (confróntese lo precedente) debería parecer plenamente concebible la transferencia de una línea ferroviaria que cruza el territorio de más de una región. Será, pues, cometido de la ley de transferencia definir la solución transitoria estableciendo que la transferencia se lleve a cabo después de que las regiones hayan conseguido un acuerdo organizativo, o bien que la transferencia se haga a favor de una región, hasta que se defina la fórmula organizativa.

c) Considerando en particular las líneas ferroviarias en concesión, la delegación a que se refiere el número 15, I, letra a), debería ser, al menos, precisada por exigencias de coherencia con la tesis antes planteada. Se estima que la delegación debe de afectar sólo a las líneas ferroviarias en concesión, de desarrollo intrarregional, aunque la disposición recordada no fija expresamente el límite territorial, enunciado para los otros medios de transporte por los artículos 1 y 9 del mismo DPR número 5; en tal sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en sede consultiva (II Sez, 3 de enero de 1973, número 2131, en Foro amm. 1974, I, 2, 1611). Prescindiendo de cualquier tipo de discusión sobre este parecer, la superación del límite territorial consiente, en líneas generales, la delegación a varias regiones de las funciones que se examinan. En la medida en que se trata de una exigencia abstracta se podría, por último, precisar la disposición que delega las funciones administrativas estatales en orden a los ferrocarriles en concesión, declarando explícitamente que dicha delegación comprende también el poder de emanar nuevas concesiones.

d) En orden a las líneas ferroviarias en gestión comisarial gubernativa, hay que preguntarse si no sería posible disponer ya la delegación a las regiones, en el sentido del artículo 1, I, letra c, de la Ley número 382.

e) En cuanto a las líneas ferroviarias secundarias, prescindiendo de la eventualidad de futuras transparencias, se repropone el problema fundamental de la coordinación del entero sistema de transportes y de la intervención de la autoridad de gobierno del territorio en la determinación de los horarios y la intensidad de los transportes. En

este sentido, forzando un poco la letra de la Ley número 382, sería oportuno establecer que los horarios de los transportes en las líneas ferroviarias secundarias sean fijados después de haber oído el parecer de las regiones.

f) A la transferencia o a la delegación de las funciones concernientes a líneas ferroviarias determinadas sigue necesariamente la transferencia a las regiones, a título de transferencia o de delegación, de las funciones administrativas concernientes a los trabajos y a las obras públicas relativas a dichas líneas ferroviarias, así como se transfiere a las regiones la titularidad de los bienes de las líneas en gestión comisarial o secundarias que son atribuidas a la competencia regional.

8. Un tercer problema general concierne a las atribuciones referentes al personal, y en particular al personal de las empresas concesionarias. Como se sabe, el personal de los transportes públicos está sujeto a un régimen peculiar, el llamado «equo tratamiento», que en varios aspectos se acerca al régimen propio de la relación de empleo público. Esta normativa se encuentra, sobre todo, en el DPR de 8 de enero de 1931, número 148, para el personal de los ferrocarriles en concesión, de los tranvías y de las líneas de navegación interna, y se ha extendido al personal de las filovías servidas por empresas tranviarias (17 de mayo de 1948, núm. 657), al personal de las filovías urbanas (Ley de 24 de mayo de 1952, núm. 628), al personal de las auto-líneas extraurbanas (Ley de 22 de septiembre de 1960, núm. 1054), al personal de los servicios de gestión gubernativa (Ley de 18 de julio de 1957, núm. 614, para los servicios en las lages y Ley de 23 de diciembre de 1963, núm. 1855, art. 6, para las ferrovías calabro-lucanas).

Ahora el DPR número 5 establece que las competencias regionales en materia de transportes no se extienden al régimen del personal: al respecto, el artículo 15 contiene únicamente, en el sector del personal de las empresas concesionarias, una delegación del ejercicio de la función administrativa de «vigilar la exacta aplicación de las normas de las leyes y de los reglamentos relativos al personal dependiente de las empresas concesionarias de servicios públicos de transporte de competencia regional, decidiendo sobre los recursos de los agentes contra los cambios de calificación y determinando la medida de las deducciones sobre el sueldo para resarcimiento de los daños causados a la empresa, así como la competencia de nombrar el presidente del consejo de disciplina (art. 16, letra b). Es obvio que esta disposición sujeta la actividad regional a las directrices estatales y, lo que es todavía más relevante, excluye cualquier tipo de potestad legislativa regional.

Una posible explicación de las normas del DPR número 5 podría ser la tesis según la cual la regulación del «equo tratamiento» y las competencias administrativas que de él derivan se refieren al campo de las relaciones laborales más que al de los transportes. Pero una

semejante justificación de la reserva estatal no parece adecuada, si es cierto que en la materia de los «travías y líneas automovilísticas de interés regional» no es posible distinguir el momento organizativo y el momento funcional.

En línea de principio, se ha estimado que incluso las funciones relativas al personal dependiente de las empresas concesionarias de los servicios de transporte público deban de transferirse a las regiones.

Surge en este punto la dificultad de individualar a la región titular de las competencias en el específico sector. Es evidente que una empresa que realiza servicios de transporte y, por consiguiente, puede ser titular de concesiones en localidades distintas, puede transferir sus propios empleados de una línea a otra. En otras palabras, la actividad laboral de los empleados de una empresa de transportes puede desarrollarse en varias regiones y, por consiguiente, aquellos hechos que dan lugar a procedimientos disciplinarios o a controversias sobre la calificación o retribución del empleado, y sobre las cuales la región puede intervenir, pueden tener lugar en distintos territorios regionales. Frente a la variedad de situaciones imaginables, ha parecido necesario distinguir varias hipótesis. Si el empleado está adscrito de manera permanente a un servicio que no traspasa los límites regionales, las funciones de que se trata no pueden ser competencia más que de la región dentro de la cual el servicio se desarrolla. Si está adscrito de manera permanente a una línea interregional, en el sentido arriba indicado, las competencias se ejercerán del modo previsto por los acuerdos que habrán de estipularse entre las regiones interesadas. En cualquier otro caso, es decir, cuando no se demuestre que el empleado esté adscrito de manera permanente, no parece imaginable otra solución que la de reconocer que las funciones en cuestión corresponden a la región en cuyo territorio tenga la sede la empresa.

Con igual mecanismo, los empleados de las empresas concesionarias que trabajan de manera preferente o exclusiva en una sola región tienden a quedar sujetos a una disciplina unitaria.

Resulta superfluo añadir que las competencias referentes al personal de los servicios de transporte estatales pertenecen en líneas de principio al Estado; sin embargo, para evitar las incertidumbres y conflictos a que se ha aludido, puede ser útil prever una delegación a las regiones en cuyo territorio tenga la sede la empresa.

9. Otro problema general es el que concierne a la seguridad de las instalaciones, de los vehículos y de los materiales, y a las respectivas funciones de control. En concreto, la cuestión parece de gran importancia porque incide en la calidad de los servicios de transporte y, por consiguiente, en la renovación de instalaciones y vehículos, e incluso sobre las inversiones de las empresas, sean públicas o privadas. Es casi superfluo subrayar, en segundo término, que este problema está estrechamente conectado con la cuestión del control de la seguridad e idoneidad de los vehículos dedicados al transporte privado.

Es difícil hacer la relación de las competencias en materia de seguridad de los medios de transporte que están reguladas por una disparatada multiplicidad de textos normativos. Sin pretensiones de exhaustividad se puede recordar que la Ley de 23 de junio de 1972, número 1110, que regula la concesión a la industria privada para la instalación y explotación de los funiculares aéreos y de los transportes por cable; el RD de 9 de mayo de 1912, número 1447, TU de las disposiciones legales para los ferrocarriles concedidos a la industria privada, los tranvías de tracción mecánica y los automóviles, en especial parte I, títulos IV y V, y parte II, artículo 246; Ley de 20 de junio de 1935, número 1349, regulación de los servicios de transporte de mercancías mediante autovehículos, artículos 7 y 8; el RDL de 7 de septiembre de 1938, número 1696, normas para la instalación y explotación de los remotes, telesquís y otros medios de transporte terrestre por cable y sin carril; la Ley de 28 de septiembre de 1939, número 1882, disciplina de los autoservicios de línea para vapores, equipaje y paquetes agrícolas en régimen de concesión a la industria privada; el DM de 8 de octubre de 1955, que contiene las directrices para el desarrollo, por parte de municipios y Juntas provinciales, de las funciones que les son concedidas por el DPR de 28 de junio de 1955, número 771, concretamente a los servicios del Ministerio de Transportes, DM de 27 de agosto de 1969, normas técnicas de seguridad para la instalación y funcionamiento de los telesquís en servicio público; DPR de 28 de junio de 1949, número 631, reglamento para la navegación interna, artículo 112. Merece la pena recordar, además, que sobre la base de una interpretación extensiva, verosimilmente correcta de la Ley número 1110 de 1927, antes citada, se ha promulgado recientemente el DM de 18 de septiembre de 1975, que contiene normas técnicas de seguridad para la construcción y el funcionamiento de las escaleras mecánicas en servicio público.

Como es sabido, el DPR número 5 ha mantenido éstas para el Estado («subsisten las atribuciones de los órganos estatales en materia de... seguridad de las instalaciones, de los vehículos y de los barcos», artículo 9). Esto se debe entender según el presupuesto de que las atribuciones en tal sector son equiparables a las que textualmente siguen siendo del Estado en cuanto que innegablemente responden a exigencias de carácter unitario y en efecto trasciende la materia de los transportes, aunque se ejercitan respecto a las empresas y a la actividad de transporte: las atribuciones en materia de defensa nacional, de seguridad pública y de policía nacional, de transporte de efectos postales.

Dicho esto, desde un punto de vista constitucional, parece, cuando menos, discutible que sea legítimo sustraer a las regiones la función de control técnico de la seguridad de los servicios de transporte y de los medios utilizados en los mismos: dicha función podría ser considerada como una parte de la materia. Por otra parte, no se puede negar que en este sector es necesaria una uniformidad de parámetros

de valoración. En segundo lugar, es evidente que los vehículos empleados en los servicios de transporte público pueden ser utilizados en líneas que caen bajo la competencia de varias regiones o en líneas de competencia estatal. Existiendo la libertad, por parte de la empresa, de utilizar los automedios en las distintas autolíneas de las que sea concesionaria, que pueden recorrer distintas localidades del territorio nacional, la competencia regional podría conducir a incertidumbres y conflictos de competencias de muy difícil solución.

Por ello se ha estimado oportuno transferir las atribuciones en materia de seguridad de las instalaciones fijas, a título de delegación, con el fin de consentir al Estado una más fácil determinación de los estándares generales. A propósito se ha considerado que los barcos se utilizan generalmente en el mismo lago o curso de agua y que, por lo tanto, la delegación de las funciones de control de la seguridad a la región no puede plantear cuestiones de competencia. En el caso de que el lago, el canal o el curso de agua interesen al territorio de distintas regiones, la delegación de las funciones tendrá valor sólo después de que se consigan los acuerdos en el modo indicado.

Por lo que se refiere, en fin, a la seguridad de los vehículos dedicados a los medios públicos de transporte, tampoco la delegación parece planteable, por las consideraciones mencionadas.

10. En orden a la «navegación en los lagos, en las lagunas y en los canales navegables y en las vías fluviales», una duplicidad de administración como la que actualmente deriva del DPR número 5 no parece justificada por la existencia efectiva de dos niveles distintos de interés. No parece, pues, que la navegación interna en el territorio nacional pueda tener caracteres de intensidad tal como para afectar a intereses nacionales. Se puede, por lo tanto, estimar que las líneas de navegación interna que se desarrollan en el ámbito de distintas regiones no son de competencia nacional. Se puede, por consiguiente, respetar las consideraciones expuestas sobre el límite territorial en materia de los servicios de transporte terrestre, con la sola consideración de que no debería de existir ninguna competencia estatal en el sector de los servicios de transporte en las aguas internas. En paralelo con cuanto se ha sugerido en orden a los servicios terrestres, también las competencias relativas a las líneas de navegación interregional son transferidas después del acuerdo entre las regiones interesadas.

11. En relación con la transferencia a las regiones de las competencias en materia de navegación y puertos en los lagos, no se pueden transferir tampoco los bienes en que tales funciones se basan. En primer lugar se debe de reconocer a la región la titularidad de los puertos de ríos y lagos. En segundo lugar, se deben de reconocer a la región las funciones administrativas referentes a las obras que se refieren a las vías de navegación interna de primera clase y la decisión en orden a la realización de nuevos canales navegables.

De esto deriva que la competencia para otorgar las concesiones para la ocupación y el uso de áreas (...) en las zonas portuarias, fluviales y de los lagos—competencia delegada a la región por el artículo 15, número 3, letra a), DPR número 5, en contraste con el artículo 6 del mismo DPR—, puede estimarse propia de la región.

Por otra parte, la relación de funciones transferidas a las regiones, contenida en el párrafo 6, puede ser completada con la transferencia de la función de policía de puertos.

En cuanto a las funciones delegadas, si se acepta el principio según el cual las funciones de control de la seguridad de los barcos son delegadas a las regiones, no existe motivo para no incluir entre las competencias delegadas, también la de otorgar el certificado de navegabilidad.

Por último, a fin de una mejor integración del sistema de transportes, se estima oportuno prever la intervención de las regiones interesadas en la determinación de los horarios de las líneas de navegación marítima que unen puertos nacionales.

SEGUNDA PARTE

TITULO II

SECTOR AGRICULTURA Y BOSQUES

INFORME

Sumario: 1. Introducción.—2. Estructuras y mercados.—3. Defensa del suelo; protección de la naturaleza; parques y reservas naturales.—4. Montañas y bosques.—5. Caza y pesca.—6. Financiación.—7. Crédito agrario.—8. Aspectos organizativos: la administración central.—9. Aspectos organizativos: ASFD, cuerpo forestal, entes.

1. Introducción

La distribución de funciones realizada en las materias de agricultura por el DPR de 15 de enero de 1972, número 11, es una de las más insatisfactorias. Las consecuencias se ven claramente a algunos años de distancia: el Ministerio ha permanecido casi intacto, a pesar de haber sido vaciado, de hecho, de sus funciones en la agricultura como sector productivo, al haberse terminado las intervenciones reguladas por los dos planes verdes y por el «puente verde»; los entes de des-

arrollo son compartidos entre el centro y la periferia; las regiones han encuadrado en su propia organización los organismos transferidos sin cambiar, sin embargo, su estructura interna; la escasez de recursos financieros impide, sin embargo, a las regiones intervenir sin la ayuda financiera del Estado. El resultado de esta situación es la impotencia de ambas partes.

Para intentar el análisis de las funciones en el campo agrícola hay que distinguir la agricultura como sector productivo de las restantes funciones relativas a este campo.

Para la *agricultura-producción* han aparecido hasta ahora cuatro tipos de funciones:

- a) Intervenciones sobre el mercado.
- b) Regulación de las estructuras.
- c) Actividad productivo-industrial.
- d) Zootecnia.

La primera función se refiere a la regulación de los precios, de la oferta y del comercio internacional de los productos agrícolas.

La segunda función comprende la planificación de la producción, las intervenciones sobre las dimensiones productivas, la ayuda financiera pública a los productores.

La tercera función se refiere a la transformación y comercialización de los productos agrícolas.

La cuarta se refiere a las estructuras zootécnicas, a la producción y a los aspectos higiénico-sanitarios.

Junto a la agricultura-producción aparecen otras funciones que podríamos, por brevedad, definir *agricultura-protección*.

Aquí es más difícil identificar analíticamente las funciones; mientras que es más fácil identificar los campos donde éstas aparecen:

- a) Defensa del suelo.
- b) Parques, reservas y zonas húmedas.
- c) Montañas y bosques.
- d) Caza y pesca.
- e) Protección de la naturaleza, flora y fauna.

Se puede añadir que la protección casi nunca es mera salvaguarda negativa, sino que implica casi siempre intervenciones activas dirigidas a la preservación de los bienes y de las zonas, etc.

Los *niveles* en los cuales se ejercen hoy las funciones relacionadas indican la promiscuidad de las competencias y la escasa racionalidad de la ordenación actual.

Las *intervenciones sobre el mercado* (sobre los precios y sobre las

cantidades producidas) se desarrollan a nivel comunitario, a nivel central (ministerio y AIMA) y también a nivel regional (entes de desarrollo que operan como organismos AIMA).

La *regulación de las estructuras* es compartida entre centro y periferia: así las intervenciones previstas por las directrices comunitarias (las tres del Plan Mansholt y la referente a las zonas necesitadas) y la «bonifica».

La actividad *productivo-industrial* viene siendo desarrollada preferentemente por el IRI, pero no faltan estructuras públicas o semi-públicas que gestionan la transformación y comercialización de los productos agrícolas (entes de desarrollo, consorcios, etc.).

La agricultura-protección está, en parte, en manos del centro (piénese en los parques) y, en parte, pertenece a las regiones (montaña).

Las *propuestas*, en parte ya discutidas antes de la elaboración del Decreto número 11, son:

a) Atribución completa a las regiones de las intervenciones sobre las estructuras y de las intervenciones protectoras, que habrán de operar en el ámbito de los principios fijados por el Estado.

b) Atribución de las intervenciones sobre el mercado de dimensión ultrarregional a los órganos estatales, y delegación a las regiones de las intervenciones sobre el mercado que hayan de realizarse a través de organismos locales.

c) Atribución a las regiones o a organismos mixtos, con idóneos instrumentos de coordinación, de las intervenciones productivo-industriales ejercitadas por los entes públicos o semipúblicos.

2. Estructuras y mercados

La regulación de las estructuras comprendía, en el pasado, la asistencia técnica, las autorizaciones públicas y las intervenciones financieras. Hoy estas últimas tienen una importancia absolutamente predominante, seguidas muy de lejos por la asistencia técnica.

La actividad de que se trata es, pues, aquella que, más que ninguna otra, requiere un conocimiento de las situaciones específicas sobre las que hay que intervenir y un nivel de decisión que permita a los representantes del mundo rural hacer sentir su propia voz. Por este motivo la opinión dominante, sólo en parte recogida en el Decreto número 11, ha sido siempre favorable a la completa regionalización de esta función.

Sin embargo, después del Decreto número 11, el cuadro normativo ha sido modificado con la promulgación de las normas de aplicación de las directrices comunitarias, que tienden a transformar las estruc-

turas productivas en empresas económicamente autosuficientes, de dimensiones óptimas. Las indicaciones sobre las características de tales empresas están contenidas en las mismas directrices comunitarias.

La situación, como hoy se presenta, requiere dos tipos de intervenciones:

a) Intervenciones de tipo transitorio, en el sentido de coordinación de la legislación regional y estatal con la normativa comunitaria (y con aquella promulgada en aplicación de dicha normativa). Por ejemplo, hay que coordinar la normativa sobre terrenos sin cultivar, que intenta que sean cultivados los terrenos abandonados, con la normativa comunitaria que intenta provocar el alejamiento de la agricultura de una parte de las personas actualmente dedicadas a la misma.

Igualmente sería necesario establecer la coordinación entre las directrices comunitarias presentadas como normas de principio.

b) Revisión de las normas de aplicación de las directrices comunitarias, en el sentido de abandonar el texto actual, que contiene un exceso de disposiciones reglamentarias presentadas como normas de principio.

La legislación estatal debe limitarse a indicar:

- Los objetivos: tipos productivos que conviene reforzar (eventualmente de manera diferenciada respecto a la tipología agrícola predominante).
- Los criterios generales de formación de las intervenciones regionales: indicación de la necesaria formación de un plan regional; obligación de consultar a las categorías interesadas en el curso de la instrucción que precede a la deliberación del plan de intervención.

No ha parecido necesaria, sin embargo, una previa definición estatal de los instrumentos de intervención regional y tampoco la fijación del montante de los incentivos a destinar a la formación de empresas agrícolas de mayores dimensiones. No obstante, pueden establecerse en sede central los *estándares mínimos* por debajo de los cuales no sea posible, a las regiones, el descender.

Coherentemente con el diseño esbozado, se estima que deben ser transferidas a las regiones todas las funciones relativas a las estructuras que conciernen la recomposición y reordenación de los fondos, el mejoramiento de los mismos, la formación de la pequeña propiedad campesina, la modernización de las estructuras industriales, el cultivo de los terrenos sin cultivar y, por fin, las funciones residuales relativas a la reforma agraria.

Igualmente parece que se deben de transferir, en el marco de las intervenciones sobre las producciones agrícolas y sobre las industrias de transformación, las funciones de incentivación y sostenimiento de

la cooperación y de las estructuras asociativas para el cultivo, la elaboración y el comercio de los productos agrícolas. Sostenimiento que, por otra parte, está en línea con las tendencias actuales del ordenamiento que favorecen los fenómenos cooperativos y asociativos.

Más analíticamente, la proposición normativa III dispone la transferencia de las actividades de disciplina e incentivación de las actividades de transformación de los productos agrícolas, enumeradas desde la fase de la cosecha hasta la comercialización.

La misma proposición normativa disciplina, además, tanto el caso de las plantas de transformación de los productos agrícolas, constituidas en base al acuerdo entre varias regiones, como el de coparticipación de sociedades con participación pública mayoritaria en los procesos y, por consiguiente, en la administración de la transformación y comercialización de los productos agrícolas.

Esta última disposición intenta conseguir un equilibrio en el sector de la transformación y comercialización de los productos alimenticios, sector sustancialmente desequilibrado a favor de la gran industria, creando las premisas y los instrumentos para intervenciones en favor de la asociación de las pequeñas empresas y para intervenciones que constituyan la base de una unión, incluso en el plano organizativo, con las empresas de participación estatal que operen en el sector.

La proposición normativa IV determina, siguiendo las líneas expuestas, la posibilidad de intervención del Estado en materia de dirección y coordinación de los ordenamientos culturales, de las actividades zoeconómicas, de los *plafonds* de incentivación, en relación con las disposiciones de la CEE, así como en materia de intervenciones regionales y estatales con referencia a los mercados.

Por lo que se refiere al «demanio armentizio» y a la teneduría de los libros genealógicos y registros de espacios, se recuerda que con el DPR de 15 de enero de 1972, número 11, con el cual se transfieren a las regiones de estatuto ordinario las funciones administrativas concernientes a «los viveros zootécnicos, a la agricultura, a la crianza de gusanos de seda y las relativas producciones» (art. 1, 6), se dejaron al Estado poderes no poco importantes, ya que—por un lado—también el sector zootécnico está incluido en la reserva del artículo 4 (según el cual se consiente al Estado la realización, a su cargo, «de instalaciones de interés nacional para la recogida, conservación, elaboración, transformación y venta» de los productos, y—por otro lado—se mantienen las competencias de los organismos estatales en orden al «demanio armentizio» y «a la teneduría de los registros de espacios y de los libros genealógicos, cuya unicidad es necesaria para todo el territorio nacional» [art. 41, e)]. Mientras que la reserva en materia de «demanio armentizio» no da lugar a problemas y puede ser fácilmente superada (cfr. p. n. VII), la concerniente a libros y registros plantea algunos problemas, ya que resulta corregida y limitada por la delegación a las regiones de las funciones relativas a la «vigilancia sobre

la teneduría de los libros genealógicos y sobre la ejecución de los controles funcionales, según la reglamentación de carácter nacional (artículo 13, 6). El esquema de repartición que se ha querido mantener recalca la distinción entre intervenciones normativas e intervenciones administrativas: en fidelidad al principio del paralelismo de las funciones, se ha establecido en principio una reserva plena a favor del Estado—para permitirle un área ilimitada de acción legislativa—, limitándola y corrigiéndola luego con la subsiguiente delegación de las funciones. El mismo resultado se hubiera podido conseguir, de modo más apropiado y respetuoso de la Constitución, llevando a cabo una transferencia de las funciones de manera análoga a la adoptada para la delegación, otorgando al legislador estatal la función de dictar, a este propósito, una normativa general de principio suficientemente incisiva.

En este sentido, por consiguiente, se propone, con el presente esquema del DPR, la recomposición de las funciones administrativas referentes a la teneduría de los registros de especies y de los libros genealógicos, transfiriéndolas íntegramente a las regiones, sin modificar el poder del Estado de establecer en la materia una normativa de principio.

Están reguladas por las propuestas normativas mencionadas del presente esquema de DPR—y precisamente por las propuestas normativas III y IV—las actividades zootécnicas en las fases de crianza, recolección, conservación, transformación y comercialización de los productos zootécnicos y las de incentivación de los mismos. Se deja a salvo, también en este caso, el poder del Estado de dirigir, en sede de programación de la producción agrícola y zootécnica y de intervenciones sobre el mercado, la producción zootécnica y el poder de coordinar las intervenciones regionales con las estatales.

3. Defensa del suelo; protección de la naturaleza; parques y reservas naturales

La defensa del suelo consiste en un conjunto de actividades de conservación dinámica del mismo, considerado en su continua evolución, causada por los fenómenos de naturaleza física o antrópica, así como de actividades de preservación y salvaguardia de actividades referidas al carácter cultivable del mismo, y de las referentes a causas extraordinarias de agresión debidas a las aguas o a otros factores técnicos.

La importancia del carácter unitario que requiere la materia de defensa no ha sido tenida en cuenta por el DPR, n.º 11, al establecer el reparto de las funciones entre Estado y regiones. Por el contrario, los campos clásicos de intervenciones de defensa, en los que se ha con-

cretado hasta ahora la acción pública de defensa del suelo, en particular la bonificación integral y de montaña, así como la canalización de las aguas, han sido repartidos irregularmente entre el Estado y las regiones con el sistema de subdivisión de las funciones.

En particular, a las regiones habían sido atribuidas las competencias en materia de saneamiento integral y de montaña, excluyendo los poderes de clasificación (y desclasificación) y de aprobación de los planes generales de saneamiento integral, así como la aprobación de los programas de sistemación de las cuencas de montaña en la hipótesis en que la cuenca abarque territorios de más de una región. Quedaban también en manos del Estado las competencias de sistemación hidrogeológica y de conservación del suelo que constituyen parte integral de las intervenciones de saneamiento integral y de montaña.

Los artículos 1, 2 y 8 del presente esquema de DPR resuelven, entre otras cosas, de manera unitaria, el problema de la defensa del suelo, devolviendo a las regiones todos los poderes en materia de saneamiento integral y de montaña, en materia de sistemación hidrogeológica, ampliando por transformación o por delegación la competencia de las regiones a todas las obras hidráulicas en materia de tutela de las costas y de determinación de los fines hidrogeológicos y los demás previstos por el RD de 30 de diciembre de 1923, número 3.267.

En todos los casos en los cuales el ejercicio de los poderes de defensa del suelo afecta al territorio de distintas regiones, el presente esquema de DPR prevé la consecución del acuerdo entre las regiones interesadas como instrumento general de conciliación de los intereses y de colaboración en el ejercicio de las competencias que les están confiadas.

El mismo criterio de enfoque unitario se ha seguido en la recomposición y atribución, mediante transferencia a las regiones, de las funciones administrativas concernientes a la protección de la naturaleza. En particular, ello conlleva la regionalización de los parques, que presenta la ventaja de conservar una mayor coordinación entre todas las instituciones de gobierno del territorio a nivel local. Planteamiento análogo se hace en el caso de las reservas naturales y las zonas húmedas afectadas por la transferencia de los bienes de la hacienda estatal en los bosques demaniales.

El interés nacional por la tutela de zonas específicas del territorio debe quedar a salvo a través de instrumentos distintos de los constituidos por las competencias administrativas activas. En particular, la p. n. IX del presente esquema de DPR hace expresa referencia al poder del Estado de determinación, mediante leyes, de los principios fundamentales en los que se debe inspirar la legislación regional en materia de régimen jurídico de los bienes comprendidos en los parques y reservas naturales, así como en cuanto a los principios concernientes a la organización y a la gestión de los parques y de las reservas. En vía complementaria y/o sustitutiva, y mediante ley, el Estado conserva

también el poder de individualización de zonas del territorio a transformar, por obra de las regiones, en parques y reservas naturales. Permanecen inalteradas, hasta la entrada en vigor de la legislación regional emanada en el respeto a los principios establecidos por el Estado, las competencias actualmente existentes sobre los territorios de los parques y reservas naturales.

En la hipótesis de que parques y reservas se extiendan sobre el territorio de varias regiones, el instrumento de convenio está previsto como el más idóneo para el ejercicio coordinado de las mencionadas funciones.

4. Montañas y bosques

Para las funciones referentes a las intervenciones sobre los territorios de montaña y a la gestión de los bienes forestales, nos hemos decidido por una transferencia completa a las regiones.

De hecho, las exigencias de unidad de las directrices legislativas y administrativas referentes a momentos particulares de la gestión de dichas funciones pueden cumplirse, además de con el normal instrumento del ejercicio por parte del Estado, de las funciones de dirección y coordinación, a través de la realización de acuerdos o convenios entre las regiones interesadas.

En particular se ha estimado necesario completar la transferencia de las funciones concernientes a los bosques (y a los respectivos bienes forestales), ejercitadas todavía por el Estado, como la protección y comercio de semillas y la defensa de los bosques contra los incendios.

En relación con el primer grupo de funciones, se ha previsto que las regiones deben crear el libro de los bosques de semillas, del artículo 14 de la Ley número 269, de 22 de mayo de 1973, según las modalidades establecidas por el Consejo de Ministros.

Por lo que se refiere a las funciones de defensa de los bosques contra los incendios, además de prever que los planes previstos por el artículo 1 de la Ley número 47, de 1 de marzo de 1975, se lleven a cabo por las regiones, también sobre la base de acuerdos, se mantiene para el Estado la función de determinar los gastos y los medios para la prevención y extinción de los incendios.

En líneas generales, se ha previsto también que la gestión de los bienes forestales pueda realizarse también a través de administraciones interregionales para garantizar, cuando sea necesario y oportuno, intervenciones unitarias y homogéneas. Al Estado, por otra parte, sigue correspondiendo la posibilidad de individualizar, mediante Ley, específicos patrimonios forestales, a los cuales se deben aplicar, de todas formas, las normas previstas por la legislación regional.

Para completar la transferencia de las funciones en materia de montaña y bosques, se propone la supresión del ASFD y se ha planteado el problema del Cuerpo Forestal del Estado, del que se hablará más adelante.

5. Caza y pesca

En esta materia, las estructuras y las funciones que todavía pertenecen al centro son bastante limitadas: el problema de completar la transferencia asume, en consecuencia, una importancia relacionada con la eventual promulgación de la nueva legislación-marco (ya en fase avanzada de deliberación). Las dos temáticas, aunque con distinta importancia, se presentan, por otra parte, estrechamente complementarias y deben afrontarse desde una perspectiva unitaria. Por ejemplo, por lo que se refiere a la caza, considerada la importancia de la actividad venatoria en muchos campos (agricultura, comercio, turismo, etc.), la perspectiva más correcta resulta, hoy en día, la de la protección de la fauna y de la defensa del equilibrio ecológico, teniendo en cuenta también las exigencias de la producción agrícola.

Para completar la transferencia, se ha decidido rectificar la reserva contenida en el artículo 1, letra o), del DPR número 11, por lo que se refiere a la reserva de competencia a los organismos estatales en cuanto a la concesión de la licencia de armas de caza. La rectificación distingue, en el interior de un único documento previsto por la legislación vigente, dos permisos distintos: la licencia de armas (que ha de reservarse a la autoridad estatal) y la licencia de caza (a transferir a la competencia regional).

Se ha abandonado la reserva al Estado de las competencias en materia de actividades de experimentación e investigación sobre la caza.

Postura análoga se ha adoptado en relación con la investigación y experimentación en materia de pesca en las aguas internas: Por lo que se refiere a la pesca, además, se han suprimido algunas limitaciones al poder regional de otorgar las concesiones de piscicultura en las aguas del dominio estatal, previendo, de todos modos, la necesidad de escuchar al competente órgano estatal.

6. Financiación

La realización de una nueva política agrícola en vista de la cual se estima esencial una redefinición de las atribuciones regionales en la materia, está ligada a la condición de que a las regiones se «atribuyan los fondos relativos a todas las funciones indicadas, sin destino sectorial». Ello comporta la supresión de los fondos de rotación.

Así planteado, el tema afecta en particular al artículo 6 del DPR de 15 de enero de 1972, número 11, el cual expresamente encomienda (2.º par.) al ministro de Agricultura y Bosques la función de proveer anualmente al reparto, entre las distintas regiones de las disponibilidades financieras de los fondos de la «Ley número 910, de 27 de octubre de 1966». Se trata, como se sabe, del fondo de rotación para el crédito agrario de mejora, del fondo de rotación para el desarrollo de la propiedad cultivada, del fondo para el desarrollo de la mecanización agrícola, del de rotación para el desarrollo de la zootecnia y del fondo forestal nacional.

En parte, estas previsiones han sido ya corregidas por las recientes Leyes números 512 y 118 de 7 de agosto de 1973 y 18 de abril de 1971, según las cuales, para «intervenir en el sector agrícola de las regiones» y para «actuaciones urgentes en materia de zootecnia» se ha previsto el incremento del fondo de financiación de los programas regionales de desarrollo del artículo de la Ley número 231 de 10 de mayo de 1970. Sin embargo, hay que recordar que la misma Ley número 512, de 7 de agosto de 1973, ha destinado cantidades especiales para el incremento de los fondos de rotación ya mencionados para la mecanización y la zootecnia. Por otra parte, el recurso al artículo 9 de la llamada Ley financiera regional no siempre consigue garantizar a las regiones una plena disponibilidad y libertad de elección en materia de agricultura, en cuanto a la utilización de los mencionados medios de financiación. Por ejemplo, los previstos para el sector (submaterial) de la zootecnia no eran (y no son) evidentemente susceptibles de otros usos distintos, pero están repartidos (art. 5, Ley núm. 118, de 18 de abril de 1971) entre intervenciones para premios a la crianza, préstamos para la modernización, con condiciones especiales, y subvenciones a los gastos de gestión.

Las consideraciones anteriores aconsejan plantear con particular cautela el tema de la financiación regional en agricultura. La transferencia de los fondos disponibles (art. 9 de la Ley número 281, de 16 de mayo de 1970) debe implicar una efectiva y definitiva superación del sistema de financiación regional con destino vinculado. Es bien sabido, por otra parte, que el funcionamiento del fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo ha ido evolucionando progresivamente, reduciendo cualquier posible conexión con los proyectos orgánicos de programación.

El problema no puede, por consiguiente, encontrar solución sino en el contexto de una revisión de los mecanismos de programación que, revaluando el papel de dirección y coordinación de los órganos del Estado, deje a las regiones aquella libertad de movimiento a la que tienen derecho según la Constitución. El tema de la financiación reenvía, por lo tanto, a una problemática más amplia, la de la articulación en un Estado de autonomías regionales de las funciones de planificación.

7. Crédito agrario

El campo de las competencias regionales en materia de *crédito agrario* puede redefinirse tomando como referencia lo ya atribuido a las regiones por la letra *m*) del artículo 1 del Decreto delegado número 11, es decir: las intervenciones para facilitar el acceso al crédito agrario; las actividades de incentivaración crediticia en relación con las instituciones de crédito.

La incentivaración del crédito agrario mediante el concurso en el pago de los intereses plantea el delicado problema de la fijación (precio político) de las tasas (de los «límites máximos de las tasas») que se deja a la competencia de los órganos estatales según la letra *i*) del artículo 4 del Decreto número 11.

La Corte Constitucional ha establecido (sentencias núms. 208 y 222 de 1975) que tal competencia afecta sólo a las tasas «globales» o tasas «de referencia» y no a las tasas «favorecidas» a cargo de los beneficiarios, que como «formas técnicas de financiación» representan un instrumento de incentivaración de actividades económicas en relación con el cual «no podría desconocerse la competencia regional».

No se interfiere, pues, en la competencia estatal en materia crediticia si, por parte de la región, se interfiere ayudando al pago de los intereses aplicados a tasas activas practicadas por los institutos de crédito, cuando el nivel de estas tasas es producto del libre acuerdo (precio de mercado) entre la región y las instituciones de crédito, o bien está determinado por Decreto ministerial según lo previsto por las leyes vigentes.

En el tema de las tasas corresponde a la región elegir el mecanismo de ayuda, entre:

- La contribución en medida variable que compensa una tasa de interés fijo a cargo del agricultor;
- La contribución aplicada con medida fija con la eventual determinación de una tasa de interés «mínimo» a cargo del beneficiario.

No se modifica la competencia del legislador estatal para fijar los principios en la materia y, por consiguiente, también los límites máximos de los incentivos y ayudas previstas por las leyes regionales.

La región debería, pues, tener asignada la función de determinar los criterios a aplicar en los casos de ayudas crediticias, aunque hayan sido ya financiadas en todo o en parte con fondos estatales o comunitarios, y de ejercer las relativas funciones administrativas, comprendida la asignación de los fondos a las instituciones de crédito y los controles sobre el destino de los créditos concedidos.

Sólo así se permite a la región utilizar el instrumento crediticio

con capacidad para perseguir los objetivos concretos de la política agraria individualizados por ella a nivel local (a través de los planes de zona).

A este fin, el cuadro de las relaciones consentidas a las regiones con las instituciones de crédito debe completarse mediante la inserción, en los órganos de administración de estas instituciones, de representantes regionales con función de garantizar la adecuación de las concretas decisiones de financiación con las directrices políticas de la región. Se propone, por consiguiente, prever la entrada en los consejos de administración y en los comités de crédito de las instituciones de los artículos 14 y 18 de la Ley número 1.760, de 5 de julio de 1928, de representantes regionales con voto deliberativo.

8. Aspectos organizativos: la administración central

Las funciones residuales del Estado, después de la transferencia, pueden individualizarse de la siguiente manera. Un conjunto de funciones relativas a la alimentación y a la tutela económica de los productos agrícolas y a la administración de las intervenciones sobre el mercado que quedaría en gran medida sin modificaciones. Un conjunto de funciones de dirección, coordinación y control relativas a todas las materias transferidas y «neotransferidas» a las regiones. Un tercer grupo de funciones concierne a los asuntos internacionales y especialmente a las relaciones con la CEE y otros organismos internacionales (FAO, etcétera).

Las líneas de reforma pueden individualizarse en relación con las modalidades de desarrollo de las tres áreas de funciones mencionadas. En el área de los asuntos internos existen funciones de administración activa en el campo de la alimentación, de la tutela económica de los productos agrícolas y de las intervenciones sobre el mercado, además de funciones de programación, dirección y coordinación. Estas funciones, diferenciadas por su naturaleza, pueden repartirse entre dos organismos distintos: el primero puede eventualmente conservar una estructura de *line*, el segundo puede fácilmente asumir la estructura de *staff*, debiendo sólo colaborar a la elaboración de las directrices políticas del Parlamento o del Gobierno.

El mismo organismo podría ocuparse del área de funciones relativas a los asuntos internacionales con funciones de representación y participación en los organismos comunitarios que se ocupan de los asuntos agrícolas. En este organismo debe estar previsto el modo de participación regional en la elaboración de la política italiana en sede comunitaria y en la ejecución de las directrices en sede interna. Los modos de participación son, en general, los procedimentales o los organizativos o una fórmula mixta que combine ambas características. Por ejemplo: institución de una consulta regional al Gobierno que ex-

presará un parecer obligatorio sobre las materias de interés regional en cuanto a la dirección y coordinación en materia de preparación y propuesta de directrices, etc. (este punto se retoma en el cap. VI). También constitución de organismos mixtos, con representación de intereses regionales, por ejemplo, mediante la eliminación del organismo de dirección monocrática y sustitución por organismos de dirección colegial, con la participación de funcionarios de designación regional. Es ésta, sin duda, una solución organizativa particularmente recomendable para organismos que realizan funciones de dirección y coordinación; pero está por demostrar su ineptitud funcional en las de administración activa. A juicio de la Comisión, la misma estructura podría ser adoptada por la Dirección General para la Alimentación y las Intervenciones sobre el Mercado; en cualquier caso, parece absolutamente preferible para el organismo general para las relaciones con la CEE y para la dirección y coordinación.

No parece correcto, desde el punto de vista organizativo, constituir un organismo de programación *ad hoc* de una actividad fuera de las sedes en las que la actividad misma se desarrolla. Los organismos operativos tendrán secciones de programación para los asuntos internacionales, para los asuntos de dirección y coordinación y para las intervenciones sobre el mercado. La coordinación puede verificarse mediante un mecanismo procedimental como la «conferencia de los servicios» a la que corresponde la función de programación.

Quedan fuera de este cuadro un organismo para la administración del personal y un organismo legal necesario para la eventual formulación de criterios sobre Proyectos de Ley o de directrices y para tratar de los recursos administrativos y otras cuestiones jurídicas.

9. Aspectos organizativos: Administración del Estado para los bosques demaniales. Cuerpo forestal del Estado. Entes que operan en la agricultura

La transferencia orgánica de las funciones administrativas del Estado en materia de agricultura comporta además la «devolución» a las regiones de las funciones ejercitadas hasta hoy por muchos entes de distinta naturaleza en el campo mencionado.

En primer lugar, la Administración del Estado para los bosques demaniales. Puesto que actualmente la Administración mencionada administra y gestiona el residual patrimonio forestal del Estado, la transferencia integral de éste a las regiones elimina cualquier razón de ser de dicha Administración. Las regiones, pues, podrán constituir eventualmente Administraciones propias para los bosques y adoptar otras formas de estructuras técnicas idóneas para la gestión del patrimonio en cuestión. En esta línea han empezado a operar algunas regiones, tanto de estatuto especial como de estatuto ordinario.

Por las mismas razones, la transferencia del patrimonio forestal podría conllevar la transferencia del personal del Cuerpo Forestal, quedando a salvo, bien entendido, la norma que permite la opción de permanecer en Cuerpos del Estado. Las regiones podrían reconstruir sobre bases regionales Cuerpos forestales a los que confiar funciones administrativas en sentido propio, a no confundir con las funciones de policía de seguridad o de la policía judicial. Se prohíbe reorganizar Cuerpos forestales con ordenamiento y estructura militares. Las funciones de naturaleza única-forestal o agrícola confiadas actualmente por la ley al Cuerpo Forestal del Estado serán desarrolladas por los organismos a los que las regiones confíen las funciones de gestión del patrimonio forestal de la suprimida Administración de Estado para los bosques demaniales, como aquellos que mejor podrán ejercitar las funciones técnicas o económico-agrícolas.

El presente esquema de DPR mantiene el tratamiento económico de que goza actualmente el personal del Cuerpo Forestal del Estado, incluidos los complementos percibidos por el desarrollo de las funciones de policía de seguridad y judicial.

Se plantea aquí el problema de las funciones de policía de seguridad y judicial, en orden al cual se puede pensar en instituir grupos especiales en los existentes Cuerpos de Policía estatal.

La transferencia a las regiones de las funciones del Estado en materia de saneamiento, recomposición de los fondos, asistencia a las empresas en materia de obras de transformación y las otras transferidas en los sentidos del presente esquema de DPR, con el fin de realizar el reagrupamiento de las funciones por sectores orgánicos, según las disposiciones de la ley de delegación, conlleva la transferencia de las funciones de algunos entes operantes en materias concernientes a la agricultura. Entre éstos, en primer lugar, los entes de desarrollo. Para aquellos de ámbito interregional se ha previsto también la supresión para permitir el ejercicio de la autonomía organizativa regional. Se entiende que las regiones pueden conservar los entes regionales en su actual estructura. Para los entes interregionales las regiones pueden, sea gestionarlos en común, sea escindirlos y organizarlos nuevamente. Pueden, además, estructurar los organismos de modo distinto. Esto vale, obviamente, también para los consorcios de saneamiento.

Sea en el caso de los entes de desarrollo, sea en el de los otros entes suprimidos por el presente esquema de DPR, la transferencia de las funciones sigue el *iter* lógico de la «devolución» a las regiones de las funciones del Estado, el reconocimiento de que análogas o idénticas funciones se desarrollan en vía complementaria, adicional o sustitutiva, por otros entes públicos, relacionados con el Estado, la devolución de estas mismas funciones a las regiones. La supresión de los entes a los que correspondían estas últimas tendrá lugar en el modo previsto por la Ley número 70 de 1975 (Parastati).

A las regiones se atribuye la facultad de reorganizar las funciones, así transferidas y desarticuladas en múltiples centros, del modo que las regiones consideren más oportuno.

La proposición normativa (p. n.) 31 y 55 del presente esquema de DPR contiene normas de transferencia de funciones, bienes y personal, en las materias antedichas. Entre éstos: el ente nacional de la seda, el ente nacional del arroz, la obra nacional de los combatientes, el ente para las tres Venecias, el consorcio nacional de los productores de cáñamo, el ente para la celulosa, la Federación de Caza (Federaccia) y el ente de los productores de caza y el ente de asistencia a los usuarios de motores agrícolas.

En otros casos, por fin, se ha preferido conservar los organismos existentes poniéndolos, sin embargo, bajo la dependencia de las regiones. Este es el caso, por ejemplo, de los institutos de experimentación agraria y de los observatorios fitopatológicos.

En cuanto a los criterios de transferencia a las regiones del personal y de los bienes del patrimonio, se ha hecho referencia, para el primero, al lugar de la prestación efectiva del servicio, y para el segundo, a la ubicación.

TITULO III

SECTORES DE ACTIVIDADES SECUNDARIAS Y TERCIARIAS

INFORME

Sumario: Introducción.—Actividades recreativas e industria hotelera. Artesanía y pequeña industria.—Aguas minerales y termales. Canteras y turberas.—Comercio, ferias y mercados.—Regulación y apoyo a las actividades industriales.

Introducción

1. En primer lugar se han recompuesto orgánicamente las funciones administrativas referentes a las materias en cuestión, superando la fragmentación propia de los precedentes decretos de transferencia. Esto implica que los esquemas de articulación propuestos se inspiran en líneas de agregación distintas de las de aquellos decretos. A modo de ejemplo puede citarse el referente a las actividades recreativas, cuyo «completamiento» de transferencias se efectúa en referencia no sólo a la regulación de tales actividades, sino también a la construcción de las correspondientes instalaciones («Primero incluidos —pero en parte— en las diversas materias») («Obras públicas de interés regional»), a las facilidades crediticias, a las actividades, en suma, hoy desempeñadas por los entes públicos nacionales.

2. En segundo lugar se señalan los criterios seguidos para afrontar los problemas esenciales comunes a las distintas materias así recom-puestas, como las del crédito, las relacionadas con las funciones ejer-citadas, no por la Administración del Estado, sino por los entes, los referentes a las funciones a atribuir ciertamente a las regiones, pero que éstas pueden mejor ejercitarlas de modo coordinado y, de cual-quier modo, en conexión recíproca.

a) Por lo que se refiere a los problemas comunes del crédito, la comisión ha constatado que las únicas referencias explícitas al mismo, contenidas en los decretos delegados de 1972, se encuentran, como es sabido, en la letra *m)* del artículo 1, y en la letra *i)* del artículo 4 del Decreto número 11, que se refiere a la materia de agricultura. No hay ninguna razón para que los criterios adoptados en tales disposi-ciones no se extiendan también a las otras materias de competencia regional: la competencia de las regiones en orden a las facilidades crediticias en las materias indicadas por el artículo 117 de la Consti-tución ha sido además confirmada recientemente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (cfr. las sentencias núms. 208 y 221 de 1975).

Más allá de esto no parece admisible una reordenación de las insti-tuciones ni de las normas del crédito que en cuanto tales entran dentro de la competencia del Estado. Solamente para las Cajas de Ahorros constituidas por personas morales, teniendo en cuenta la presencia en éstas de los intereses locales (representativos de los mismos entes territoriales incluidos en la región) se ha estimado prever que a éstos se añadan representantes regionales.

En base a estas consideraciones de carácter general se ha estimado oportuno establecer una disposición tipo y proponerla para todos los sectores sometidos a examen, por un lado acudiendo a la fórmula uti-lizada en la letra *m)* del artículo 1, del DPR número 11/72, antes men-cionado, y, por otro, especificando, aunque a título meramente de ejem-plo, las principales formas de intervención que se deberían reservar para las regiones.

Tal especificación lucha con el intento de eliminar ciertos equívocos interpretativos a los que había terminado por dar lugar la excesiva generalidad de la disposición de la letra *m)*, ha hecho, por otra parte, superflua la previsión de la letra *i)* del subsiguiente artículo 14: tam-bién por lo que concierne al punto de la fijación de los «límites má-ximos de las tasas practicables». No parece, en efecto, contestable ni el poder de las regiones de determinar la medida de la tasa «favorecida» (agevolata), a cargo del beneficiario, mediante la ayuda del pago de los intereses, ni tampoco el poder del Estado de determinar la tasa global de las relativas operaciones.

Por consiguiente, se han formulado hipótesis puntuales de revisión de la actual normativa sobre el crédito «facilitado» (agevolato) en los sectores sometidos a examen, buscando esencialmente medir la inten-

sidad de estas modificaciones tanto desde el punto de vista de la importancia que al sector se le confiere por la vigente normativa estatal cuanto en lo que se refiere al grado de pertinencia del objeto examinado para la esfera de la autonomía regional.

Por lo que se refiere a los Institutos de crédito especial que operan en los sectores en cuestión (Sección Autónoma para el Ejercicio del Crédito Hotelero y Turístico, Instituto de Crédito Deportivo, Caja de Crédito para las Empresas Artesanas), se ha seguido el criterio de transferir a las regiones los poderes de designación de los componentes de los mismos que pertenecen al ministro competente del sector.

Por otro lado, se ha estado de acuerdo en la oportunidad, de carácter organizativo, de concertar los correlativos poderes de nombramiento del ministro del Tesoro, incluso en el caso específico en que estaba prevista la intervención del ministro del sector (téngase presente a tal propósito que en el estatuto tipo de las cooperativas artesanas de garantía no se distingue entre nombramiento y designación).

No han existido dudas sobre la necesidad de suprimir los fondos para la concesión de ayudas al pago de los intereses, como el instituido en la «Artigiancassa» y el previsto por la Ley número 517, de 10 de octubre de 1975. Razones de carácter técnico-económico aconsejan, por otra parte, según la opinión mayoritaria, mantener los fondos centrales de garantía. Su supresión crearía una dispersión de recursos difícilmente recuperables a nivel local. Esto significa el mantenimiento de la Comisión del artículo 12 de la Ley número 326, de 12 de marzo de 1968, (relativa al crédito hotelero y turístico), aunque sólo sea en relación a las funciones concernientes al fondo central de garantía instituido en la Sección Autónoma de Crédito Hotelero y Turístico (la composición se modifica, de todas formas, según los criterios ya mencionados). Algunos opinan que también los fondos de garantía deberían transferirse, en la medida en que su permanencia da lugar a una anomalía institucionalmente injustificable, una vez previsto, como así se prevé, que es competencia ordinaria de las regiones la de prestar garantías.

b) En cuanto a las funciones ejercitadas por entes públicos nacionales, se las ha considerado, en general, en conformidad con los principios de la delegación. Un problema, sin embargo, se ha puesto de relieve en el caso de las funciones no transferibles, pero útilmente delegables a las regiones: siguiendo las indicaciones expuestas en sede general, se ha estimado que la atribución a entes nacionales de determinadas funciones no excluye la delegación, pero se ha previsto que en tal caso las funciones estatales de dirección sean explícitamente atribuidas al ministro al que corresponda la vigilancia sobre el ente.

c) Se ha planteado también el problema de las funciones que entran con seguridad en las competencias regionales, pero de las cuales sería claramente inoportuno un ejercicio fraccionado; es el caso de los poderes de designación en organismos nacionales. La solución me-

nos laboriosa y más inmediatamente operativa ha parecido la de otorgar los poderes en cuestión a la Comisión Interregional constituida en el Ministerio del Presupuesto y de la Programación Económica. Al proponer esta solución como sabedores de las dudas de algunas regiones acerca de la eficiencia de tal Comisión como sede de debate entre éstas y el Gobierno, y de las propuestas, más o menos radicales, de innovación en la materia. De momento, sin embargo, esta Comisión es el único órgano de representación común de las regiones en sede nacional y, al no querer manejar la hipótesis de una figura nueva de asamblea interregional ni de un complejo procedimiento de designaciones comunes, alcanzadas partiendo de cada una de las regiones, no parece que existan alternativas plausibles.

d) Se debe señalar, por último, que para los numerosos casos en los cuales se ha estimado proponer o la integración de órganos colegiales con representantes regionales o la sustitución con estos últimos de los componentes hoy designados por ministros de sector, se ha adoptado generalmente una única forma normativa, se trate de organismos directamente regulados por leyes, o bien de organismos cuya composición está regulada por estatutos adoptados con DPR. Esto puede considerarse formalmente incorrecto, pero la fórmula se debe entender claramente en el sentido de que la modificación es en un caso inmediatamente operativa y, en el otro, tal que exige innovaciones estatutarias.

3. El trabajo, como consecuencia de todo ello, resulta articulado en cinco capítulos: actividades recreativas e industria hotelera; artesanía y pequeña industria; aguas minerales, canteras y turberas; comercio, ferias, mercados (unitariamente considerados, por las razones que luego se dirán); regulación y apoyo de las actividades industriales. Las partes subsiguientes del presente informe están dedicadas a dichos capítulos, dando para cada uno los criterios específicos adoptados, sin repetir, obviamente, las razones que explican la presencia, en las sucesivas propuestas, de disposiciones que se inspiran en los criterios generales ya expuestos en esta parte. Sigue, por fin, el esquema de articulado, subdividido en títulos correspondientes a capítulos mencionados, con el añadido de un último título dedicado a las normas finales y a la indicación de los capítulos del presupuesto estatal que se deben reducir o suprimir.

Actividades recreativas e industria hotelera

Las principales innovaciones que se proponen afectan a la inclusión entre las competencias transferidas de aquellas que se refieren a las instalaciones y servicios complementarios, tanto de las actividades

turísticas como de las deportivas (con consiguiente transferencia parcial del *Totocalcio*, hoy dependiente del CONI, cuyas atribuciones permanecen intocadas en lo que respecta a la organización de las actividades deportivas); las competencias en materia de facilidades crediticias, la expresa previsión de la competencia regional para modificar la estructura actual de la administración local del turismo; la transferencia de funciones de los entes nacionales ya preanunciada por el artículo 4 del DPR número 6 de 1972.

A tal propósito se ha estimado: que las estructuras y atribuciones de los CAI excluyen un interés regional por adquirir en todo o en parte las funciones del mismo y por incluir representantes de las regiones en sus órganos dirigentes; que para el ACI existe sólo este último interés, salvo la expresa previsión de su colaboración con las regiones; que entre los entes que se consideran en esta sede, no obstante no ser mencionado por el DPR número 6, está también el ENAL, cuyas funciones ha parecido que deben de ser transferidas dada su específica relación con la competencia regional en materia de tiempo libre (deporte, turismo); que se deba conservar el ENIT con una nueva función de ente instrumental tanto del Estado como de las regiones. A tal fin se ha previsto que en su Consejo de Administración las regiones estén representadas mayoritariamente y se le ha sustraído a la vigilancia del ministro de Turismo, sometiéndolo a un control más limitado de la Presidencia del Consejo de Ministros, según la fórmula ya adoptada para otros entes con similares características de representatividad.

Artesanía y pequeña industria

Por lo que concierne a las competencias ya ejercitadas por el Ministerio de Industria, no ha parecido que hubiera mucho que añadir al precedente decreto de transferencia. Existe más bien una implicación de orden estructural a deducir de la reconocida competencia general de las regiones en la materia, que es la supresión del Comité Central para la Artesanía, cuya existencia presupone que sean nacionales las competencias respecto a las cuales ejercitar sus funciones de promoción y asesoramiento. Otras son además las estructuras que el Ministerio de Industria puede tener como auxiliares: estructuras de investigación y de estudio en relación con sus funciones de coordinación. Juntamente con el Comité Central, también las comisiones provinciales y regionales deben de suprimirse.

Las transferencias propuestas afectan a las funciones referentes al crédito «ayudado» (agevolato) de conformidad con los criterios generales expuestos en este informe y las, hoy, del ENAPI. Estas, sin duda, deben de transferirse en los aspectos concernientes a la artesanía, mientras que parece oportuno delegar aquellas otras relativas a la

pequeña industria dada su inescindible conexión con los hechos. Se prevé además la transferencia de las funciones en materia de artesanía, que corresponden ya a las Cámaras de Comercio, con una regulación que se aclara en el párrafo a éstas dedicado.

Existe el problema relativo al ente italiano de la moda. El ente, con sede en Turín, según el artículo 2 de su Estatuto, aprobado con DPR número 102, del 11 de marzo de 1972, desarrolla funciones que se refieren a la artesanía, a la industria y al comercio interesados en la producción nacional en el campo de la moda y del vestido.

Teniendo en cuenta la inoportunidad de escindir tales funciones y la necesidad, por otra parte, de respetar el interés institucional que por el ente tengan las regiones, se propone ampliar el Consejo General del mismo con representantes regionales.

Aguas minerales y termales. Canteras y turberas

En materia de aguas minerales y termales quedan, después de las precedentes transferencias, problemas que afectan sólo a los aspectos higiénico-sanitarios. Para las canteras y turberas, la transferencia no ha encontrado en el DPR número 2, de 14 de enero de 1972, al menos en apariencia, ningún tipo de limitación. Sin embargo, la aplicación ha planteado algunas cuestiones de interpretación que parece necesario solucionar con una integración de la lista de funciones comprendidas en la transferencia según el segundo párrafo del artículo 1 del mismo DPR número 2. Se trata de las autorizaciones y de la vigilancia sobre las excavaciones de arena y cascajo en el lecho de los cauces de agua y en las playas y fondos de los lagos (actividad económica asimilable, en cuanto a características y finalidades productivas, a la explotación de canteras y turberas) y sobre la explotación de canteras y turberas en zonas sometidas a vinculación hidrogeológica y forestal (en relación con la transferencia o delegación a las regiones de la competencia sobre dichas vinculaciones); se trata, además, de la aprobación de los reglamentos de disciplina de las concesiones de las canteras de mármol apuanas (art. 64, n. c. RD número 1.443, de 29 de julio de 1927) y de la declaración de pertenencia a la categoría de canteras de la explotación de terrenos que no hayan sido clasificados tales ni hayan sido clasificados en la categoría de terrenos de minas. No se modifica, obviamente, la competencia estatal (actualmente ejercida con Decreto presidencial, a propuesta del ministro de Industria de acuerdo con el ministro de Gracia y Justicia, oído el Consejo Superior de Minas y el Consejo de Estado) en materia de clasificación en la categoría de minas de terrenos comprendidos en la categoría de canteras; pero, tratándose de actos que tienen por efecto automático la reducción de la esfera de competencia regional de la cual se sustrae

la explotación de los terrenos en cuestión, se prevé que el ministro de Industria debe previamente requerir el parecer de las regiones interesadas.

Para las funciones de vigilancia sobre la aplicación de las normas de policía de las canteras y turberas, que incluyen, al lado de importantes aspectos de competencia regional (en materia de higiene, enseñanza profesional, tutela del ambiente), también importantes aspectos de competencia estatal, se propone proceder a la delegación de las funciones a las regiones, delegación que, al mismo tiempo que evita una separación innatural entre actividades administrativas estrechamente relacionadas, consiente también al Estado mantener poderes de legislación, dirección y sustitución por lo que se refiere a los aspectos extraños a la competencia institucional de las regiones.

Comercio, ferias y mercados

a) Se consideran unitariamente las dos submaterias, teniendo en cuenta la evolución que se ha producido en la legislación del Estado y la luz que ésta proyecta sobre la misma definición constitucional. La Ley sobre el comercio, de 1971, ha dejado en realidad al Estado sin ninguna competencia efectiva en materia de actividades comerciales y, por consiguiente, que éste mantenga sobre las mismas potestad legislativa es sólo un curioso y enorme contrasentido (más allá de los aspectos de seguridad pública).

Hay que preguntarse si en el fondo de la ley que se examina, que hace de los puntos de venta objeto de una planificación inexacta sobre la urbanístico-territorial, no existe la clara conciencia de que éstos son, bajo este aspecto, extraños a los intereses del Estado; y si esta certeza no tiene un apoyo textual en una lectura del artículo 117, según la cual «ferias y mercados» hay que entenderlos como «lugares» de transacción comercial y en primer lugar como puntos de venta, sea al por mayor o al por menor, todos regulables y regulados en el ámbito del uso del territorio confiado a las regiones. Se trata de una lectura no infundada que no regionaliza el comercio *tout court*, sino que deja al Estado los aspectos de seguridad pública en relación con los mismos puntos de venta, así como los canales comerciales y las políticas de mercado, comenzando por las que se refieren a los precios.

b) La misma regulación de los precios es, por otra parte, objeto de notorias críticas—de orden diverso—que se deberán tomar en cuenta antes o después en futuras leyes. No es éste el lugar para resolver el problema en cuestión, pero existe un aspecto en orden al cual ésta se presenta como una ocasión útil. Nos referimos al dudoso reparto de competencias que hoy existe entre los órganos nacionales y órganos provinciales en materia de fijación de precios, reparto que

encuentra su polo crítico en los propios órganos provinciales. Estos últimos, de hecho, terminan por fijar precios de bienes que o tienen un mercado ultraprovincial, en cuyo caso deberían ser competencia de los órganos estatales, o tienen un mercado estrictamente local, y en ese caso no se ve por qué no habrían de confiarse, aunque fuese por delegación, a los entes locales.

Un reajuste del sistema en el sentido indicado se puede obtener estableciendo que las atribuciones del CPP sean delegadas a las regiones y que éstas las ejerciten a través de subdelegación a los entes locales. Esto, por una parte, inducirá a los órganos centrales (que no tienen obstáculos legislativos al respecto) a apropiarse de los precios en mercados ultralocales y, por otro, confiará los precios locales a sedes democráticamente más sensibles a los intereses locales.

c) Por lo que se refiere a la submateria «ferias» [para los mercados vale lo dicho para los sub *i*)], interesa abordar el sentido en que ha sido regulada por el precedente decreto de transferencia a las regiones. La propuesta que aquí se formula es la de superar con decisión el contradictorio reparto de competencias llevado a cabo por el mencionado decreto. Este, de hecho, no ha trazado la línea divisoria teniendo en cuenta el carácter regional, nacional o internacional de las ferias, sino que ha regionalizado las mismas ferias internacionales, salvo aquellas organizadas a través de entes reconocidos por DPR. El criterio es completamente irracional, y una vez admitido que el carácter internacional de una feria no es obstáculo para su regionalización (y no se ve cómo podría serlo) hay que ser consecuentes y afirmar la inexistencia de intereses reconocibles del Estado en la materia (salvo las exposiciones universales, que no brotan del mundo productivo local).

d) El problema de la reorganización de las Cámaras de Comercio ha sido atentamente estudiado por la Comisión, la cual ha estimado que no todos los problemas de la materia pueden ser resueltos a través del ejercicio de esta delegación. Se conoce la evolución legislativa que ha tenido lugar a propósito de las Cámaras de Comercio y es sabida la mezcla que en las mismas existe de funciones de diversa naturaleza, desde la representación de intereses corporativos locales a la ejecución de normas estatales.

En la situación actual, a las Cámaras corresponden funciones que entran seguramente dentro del campo de las atribuciones regionales, sobre la artesanía, la agricultura y las actividades comerciales. Tales funciones están, sin embargo, algunas veces, insertadas en otras de competencia estatal de tal modo que puede no ser oportuna la separación, ignorando el contexto distinto en el que deberían insertarse. Así, mientras que la teneduría de los libros de la artesanía puede separarse fácilmente, no sólo en sede de abstracta previsión normativa, sino también en la práctica, para otra serie de funciones—de la recogida de los usos a las competencias deliberativas, de certificación o de pro-

puesta en materia comercial—la separación (constitucionalmente obligatoria) de los aspectos regionales puede resultar operativa sólo cuando las regiones interesadas hayan definido los modelos organizativos en los que encuadrarlos.

Por esta razón se establece la transferencia, de las Cámaras de Comercio a las regiones, de las funciones que estén dentro de las competencias regionales, pero se establece que el ejercicio continúe perteneciendo a las Cámaras de Comercio hasta que las leyes regionales dispongan otra cosa. Se precisa, para evitar equívocos sobre los límites de la transferencia, que continúe perteneciendo a las Cámaras el registro de empresas (t. u. 1934). La transferencia se extiende a los poderes administrativos del Estado en orden a la denominación del presidente y de la Junta de las Cámaras (de las cuales se propone una titularidad y un ejercicio conjunto), así como a la facultad de utilizar las Cámaras de Comercio para la ejecución de encargos particulares, facultad que hoy sólo tiene el Estado.

Regulación y apoyo a las actividades industriales

Es incontestable que la política industrial es en sí extraña a la competencia de las regiones ordinarias. Es, por otra parte, obvio que las actividades industriales pueden verse afectadas por el ejercicio que las regiones hagan de sus competencias en materia de formación profesional.

Para valorar el problema de modo no fragmentario es oportuno considerar el fenómeno industrial en todos sus aspectos, identificar los modos y los instrumentos de intervención pública al respecto y aclarar cuáles de entre los mismos deben de considerarse de competencia regional, así como aquellos que puedan ser delegados por el Estado.

Los momentos de intervención pública pueden sintetizarse en la financiación (y en las ayudas en general), en la asistencia, en la actividad de infraestructuración, en las decisiones de autorización y en las de localización y en la reglamentación de la mano de obra.

a) La financiación y las ayudas a las actividades industriales son indudablemente de competencia estatal. Es sabido que las leyes constitutivas de las sociedades de financiación regional han superado el control gubernativo sólo después de la expresa previsión de una delimitación de campo a las materias del artículo 117 de la Constitución, entendiéndose con ello que queda excluido el sector de la industria. Es, sin embargo, objeto de discusión la hipótesis de que la gestión administrativa de las ayudas a las pequeñas y medianas empresas pueda ser delegada a las regiones, en el sentido de que sean éstas

las encargadas de realizar la instrucción y los pagos previstos por las leyes del Estado. En el terreno de la oportunidad, la delegación vendría justificada por razones de agilidad (se dividiría entre 15 el trabajo hoy concentrado en las sedes centrales) y no existirían contraindicaciones de política general (no siendo de temer distorsiones de la política nacional en las relaciones promocionales con las empresas menores, en el ámbito del cuadro legislativo fijado por el Estado). Hay que valorar, por otra parte, que el tema en cuestión será dentro de poco examinado por el Parlamento, tanto en el ámbito de la nueva regulación de las reconstrucciones industriales (que probablemente irá más allá del tema de la reestructuración en sentido estricto) cuanto en sede de reordenación de la intervención extraordinaria en el Mezzogiorno. Esta circunstancia induce a renunciar aquí a propuestas específicas que podrían ser superadas por la voluntad parlamentaria a través del eventual contexto normativo distinto a que puede llegarse.

b) La asistencia se coloca institucionalmente en el mismo lugar que la ayuda financiera. Es, como ésta, estatal y, como ésta, delegable a las regiones. Los motivos de oportunidad de la delegación son todavía aquí de mayor peso dada la particular idoneidad de los organismos regionales para valorar y afrontar los problemas de gestión de las pequeñas y medianas empresas locales. No existe el riesgo de que innovaciones legislativas cambien los términos del problema. Por esto se propone, sin más, una delegación, dejando a salvo la coordinación de los organismos nacionales.

c) Las decisiones sobre la localización afectan sobre todo a los poderes de autorización que están repartidos, en relación a la diversidad de los intereses públicos, entre el Estado y las regiones. No parece que haya que modificar el que la región pueda ejercitar ya, por competencia propia, los poderes relacionados con el urbanismo y, por delegación, los relacionados con los aspectos higiénico-sanitarios y lucha contra la contaminación, mientras que el Estado se reserva (salvo error) sólo el poder a que hace referencia el artículo 14 de la Ley número 853 de 1971. La autorización para instalaciones prevista en dicho artículo se relaciona con la valoración de la equilibrada distribución de las actividades industriales en el territorio, la cual tiene carácter ultrarregional y no excluye, de ningún modo, los poderes de la región en materia de urbanismo.

Distinto es el caso de las instalaciones para las cuales compete a órganos del Estado no autorizar, sino deliberar sobre la localización. Es el caso de las centrales del ENEL, que da lugar a un problema similar al de las grandes infraestructuras interregionales—ferrocarriles, autopistas—, y bajo este aspecto la solución es similar a la que se propone en el sector ordenación del territorio.

Para estos casos se estiman al mismo tiempo irrenunciables tanto la sede nacional de la decisión cuanto la participación en ésta de las regiones interesadas. El esquema procedimental que, en consecuencia, se propone se estructura del siguiente modo:

- La decisión de localización de las instalaciones industriales o de las grandes infraestructuras que esté encomendada por la ley a organismos públicos debe ser adoptada de acuerdo entre los competentes órganos del Estado y de las regiones interesadas.
- El acuerdo debe conseguirse antes de noventa días, a contar desde la entrega a las regiones de los necesarios elementos de información.
- En el caso de que el plazo transcurra sin acuerdo, la decisión se remite al Parlamento.

Se estima que la disposición mencionada pueda adoptarse en el ámbito de la delegación, porque el núcleo principal consiste en la transferencia a las regiones de una cuota del poder (administrativo) que concierne al sumario (instrucción) sobre la localización.

Decisiones de localización se adoptan también en sede de contratación programada. Pero éstas, por una parte, cuentan ya con las regiones (cuyos presidentes forman obligatoriamente parte del CIPE, con voto consultivo, cuando se discuten aspectos que interesan a los respectivos territorios); por otra parte, no tienen ningún efecto jurídico para las regiones, que pueden libremente ejercitar sus propios poderes de autorización, incluso sobre las iniciativas respecto a las que el CIPE haya definido la localización.

d) La mano de obra. Dos aspectos se han considerado: el de la formación profesional, que pertenece ya a las regiones, y la preparación de los planes de movilidad ocupacional, que están siendo definidos y no dan todavía lugar a competencias transferibles. Parece indudable que las competencias en tal sentido deberían de asumir como premisa que las autoridades regionales son las más idóneas para promover los planes y para sugerir su ejecución.

TITULO IV

SECTOR SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES

INFORME

1. El esquema titulado «Sanidad y servicios sociales» trata en modo unitario dos materias relacionadas por separado en el artículo 117 de la Constitución, beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria, deseando evidenciar con ello la estrecha conexión que existe entre ellas y favorecer la tendencia a intervenciones públicas, tanto del Estado, como de las regiones, que consideren a la persona globalmente, sea cualquiera el tipo de asistencia que necesite.

En esta perspectiva ambas materias se entienden en su significado moderno, que es además el único compatible con la evolución en curso para ambas en el ámbito de la misma legislación estatal.

2. En particular, aplicando a la materia de la beneficencia pública el principio y criterio directivo enumerado por el artículo 1, par. 3.º, número 1, de la Ley número 382, se ha estimado que se deben de transferir a las regiones todas las funciones reconducibles a la asistencia social, comprendiendo en esta expresión cualquier forma de asistencia llevada a cabo a través de servicios o mediante prestaciones económicas, con exclusión solamente de las prestaciones de carácter previdencial y de aquellas de carácter general y continuado, como la pensión social, o ayudas de la misma naturaleza que por su carácter regular y rígido ha parecido oportuno conservar como competencia del Estado, de modo que se pueda asegurar la igualdad para todos los que tengan derecho a las mismas en el territorio nacional.

3. Análogamente, por lo que se refiere a la asistencia sanitaria y hospitalaria, se ha estimado que la Ley número 382 requiere la superación de los criterios adoptados por el Decreto delegado número 4 de 1972 para recortar las funciones a transferir a las regiones y, en particular, el que había llevado a reservar al Estado todas las funciones relativas a la profilaxis y a la higiene, aunque después algunas de éstas hayan sido confiadas a las regiones bajo la forma de delegación. Ha animado a esta solución también el proyecto de ley hoy en discusión en el texto unificado para la reforma sanitaria, que hace de las regiones el perno de todo el servicio sanitario nacional en los tres momentos de la promoción, del mantenimiento y de la recuperación del estado de bienestar físico y psíquico de la población.

4. En consideración al estado extremadamente fragmentario de las funciones a transferir a las regiones en materia que se examina y a la vista de la necesidad irrenunciable de superar la actual organización de la asistencia, gobernada en gran parte de modo diverso en cada una de sus categorías, se ha renunciado a formular relaciones demasiado detalladas y analíticas de las funciones a transferir y se ha buscado, por el contrario, usar *fórmulas generales*, tendentes a ser, más que una definición de las correspondientes materias, su natural desarrollo y su esencial agregación, sin renunciar por ello a aquellas referencias analíticas y puntuales que han parecido en algunos momentos necesarias, especialmente para superar reservas o incertidumbres surgidas como consecuencia de los decretos de 1972.

Indicaciones útiles en favor de fórmulas generales derivan, por otra parte, de los proyectos de ley actualmente en discusión en el Parlamento tanto para la reforma sanitaria cuanto para una ley-cuadro en materia de asistencia.

5. Una vez aceptada la premisa mencionada ha parecido oportuno y necesario, en consideración a la naturaleza particular y a la cua-

lidad de las materias sobre las que se incide, llevar a cabo sin más, en el mayor número de los casos, la transferencia a las regiones de las respectivas funciones, haciendo de la delegación un instrumento claramente residual. En particular se ha recurrido a la delegación de las funciones, en vez de a la transferencia, sólo en aquellos casos en que se ha creído se debía asegurar al Estado la posibilidad de dictar normas unitarias con validez uniforme para todo el territorio nacional, haciendo de modo que las regiones, a través de la delegación, puedan gestionar algunas de estas funciones respetando las normas del Estado, pero al mismo tiempo relacionándolas con las restantes funciones transferidas.

6. Al apuntar el problema de la transferencia a las regiones de las funciones ejercitadas, en materia de beneficencia y de asistencia sanitaria y hospitalaria, por entes públicos nacionales e internacionales se han encontrado notables dificultades, debidas al gran número de entes, a la incierta naturaleza de algunos de ellos y al hecho de que a menudo un mismo ente está llamado a desempeñar funciones que se refieren conjuntamente a materias de segura competencia regional y a materias de igualmente cierta competencia estatal. Es el caso, por ejemplo, de aquellos entes mixtos de previsión y asistencia para los cuales la ley prevé que la realización de tales prestaciones sea facultativa en relación con la necesidad de quienes requieran la asistencia. Prever una solución puntual, teniendo en cuenta el ordenamiento de cada uno de los entes, ha parecido imposible e incluso inoportuno.

Se ha preferido prever que en las normas de transferencia de estas funciones se unan tres relaciones distintas, en las que deberán ser nominativamente especificados los entes nacionales e internacionales cuyas funciones pasan a las regiones. En particular:

a) La relación A) deberá contener los entes que operan prevalentemente en las materias de competencia regional y para los cuales se puede disponer la delegación a las regiones de las funciones residuales en el sentido del artículo 1, letra c), de la Ley número 382. Tales entes serán despojados totalmente de las respectivas funciones en vista de su necesaria supresión (aunque esta última, como se sabe, no entra en el ámbito de los poderes delegados con la Ley número 382); la transferencia de las funciones ya ejercitadas por estos entes podría ser inmediata, pero se ha preferido hacerla operativa en el momento en que quedan a disposición de las regiones los bienes y el personal respectivo (cfr. arts. 12 y 14) para evitar que las regiones tengan que constituir organismos y contratar personal para el inmediato ejercicio de estas funciones incluso antes de saber qué bienes y qué personal les serán transferidos.

b) La relación B) indicará los entes que operan exclusivamente en las materias de competencia regional, pero tratándose de entes cuyas funciones deben ser necesariamente reestructuradas por la re-

forma sanitaria se ha preferido fijar como momento para la transferencia de sus funciones la fecha en que entre en vigor la reforma sanitaria y, por consiguiente, el 1 de julio de 1977, fecha prevista por el artículo 12 bis del Decreto número 264, de 8 de julio de 1974, introducido en la Ley número 386, de 17 de agosto de 1974.

c) La relación C) contendrá los entes mixtos, es decir, aquellos que operan sólo en parte en las materias de competencia regional; para éstos se prevé la separación de las funciones y la consiguiente transferencia de los bienes y del personal utilizado en el ejercicio de las funciones que se transfieren.

7. Se ha estimado necesaria una mención específica de las funciones que se refieren a la tutela sanitaria de las actividades deportivas, desarrolladas por la Federación Nacional Deportiva Italiana en el sentido de la Ley número 1.055, de 29 de diciembre de 1950, así como a las desarrolladas por los centros de medicina deportiva del CONI, y ello porque se trata de funciones desarrolladas por estructuras administrativas autónomas, pero comprendidas en la más amplia organización de un ente, como el CONI, que no se puede incluir como tal ni siquiera en la relación C).

Lo mismo se ha hecho en el caso de la Cruz Roja Italiana, que conserva todavía hoy, a pesar de su declarada naturaleza de ente público, su estructura asociativa originaria. En particular se ha estimado que se debía prever la transferencia a las regiones de las funciones desempeñadas por el CRI en las materias consideradas por el artículo 1, salvo en la parte en que son desarrollo libre de los fines de la Asociación, incluyéndose también en la transferencia las confiadas a la Cruz Roja por el artículo 2 del DL C.p.S. número 256, de 13 de noviembre de 1947, y las relativas a la formación profesional de las enfermeras voluntarias, previstas por la Ley número 95, de 4 de febrero de 1963.

8. Normas específicas se han formulado para disponer de modo explícito que cese cualquier forma de financiación o ayuda estatal a los entes cuyas funciones se transfieren a las regiones. Obviamente, el cese es sólo parcial para los entes comprendidos en la relación C). El mismo principio vale para las financiaciones y ayudas a los entes, asociaciones y federaciones privadas que operan en las materias de competencia regional. Se entiende que si tales financiaciones o ayudas están previstas por las leyes, las regiones están obligadas a subrogarse en el puesto del Estado hasta que no se disponga otra cosa por la ley regional. Naturalmente, las sumas relativas a la financiación y ayudas que cesan, o se reducen, pasan a aumentar el fondo común para las regiones previsto por el artículo 8 de la Ley número 28, de 16 de mayo de 1970.

En consideración al hecho de que las financiación de algunos entes afectados por las transferencia de las funciones tiene lugar actual-

mente sobre la base de aportaciones de los propios beneficiarios o de descuentos sobre pensiones u otras asignaciones continuadas, se ha previsto que de ahora en adelante las sumas respectivas deben ser entregadas a una cuenta corriente especial en la Tesorería Central del Estado y revertir también en una cuenta del fondo común destinado a las Regiones.

9. Sobre la base de lo previsto en el artículo 1, letra e) de la Ley número 382, se ha afrontado el problema de las funciones a atribuir directamente a las provincias, municipios y comunidades de montaña en el sentido del artículo 118, par. 1.º, de la Constitución.

A tal propósito nos hemos encontrado con las dificultades conocidas, que se deben al hecho de que, en la situación administrativa italiana actual, los municipios no son entes homogéneos entre sí, las provincias no son entes significativos para una eficaz reorganización territorial de los servicios y las comunidades de montaña tienen a su vez el inconveniente de no ser estructuras generalizadas que operan sobre todo el territorio nacional y, por consiguiente, no son utilizables como elementos base de una nueva estructura general de organización de los servicios.

La solución adoptada ha sido, por tanto, la resultante de los artículos 18 y 55 del esquema. Se han atribuido a los municipios todas las funciones relativas a los servicios de asistencia social y de asistencia sanitaria que no estén reservadas a las provincias o que las regiones no hayan todavía organizado o que no vayan a reorganizar para asegurar la gestión a nivel regional o a un nivel territorial más amplio del constituido por los municipios, aunque ya estén asociados.

A las provincias se han atribuido las funciones reservadas a las mismas por el Texto Único de la Ley Municipal y Provincial o cualquier otra disposición legal, mientras que a las comunidades de montaña se han atribuido las funciones que en otros lugares deberán ser desempeñadas, sobre la base de ámbitos territoriales definidos por la región, por los municipios asociados y, por consiguiente, mediante acuerdos o gestiones comunes realizadas entre los mismos.

10. Se ha atribuido a las regiones la función de individualizar los ámbitos territoriales sobre los que reorganizar los servicios de modo que se pueda obtener una fundamental igualdad de prestaciones en todo el territorio regional y asegurar la integración de los distintos servicios, así como también la función de establecer los criterios de programación y organización de los servicios, los tipos y modalidades de las prestaciones, los criterios de gestión y de financiación, con el objetivo de asegurar, en el cuadro de la programación regional, la autonomía de los municipios en la gestión de los gastos y un reparto equitativo de los recursos en todo el territorio.

A la región corresponderá indicar los servicios ya de competencia municipal en base a la legislación vigente, que deben desarrollarse

en relación con los restantes que les sean atribuidos, y disponer que los grandes municipios, cuya circunscripción haya sido repartida en varios ámbitos territoriales, organicen la gestión de los servicios que les están atribuidos de modo que aquélla tenga lugar bajo la responsabilidad directa de los organismos de descentralización eventualmente existentes.

11. Se ha formulado un artículo específico para la supresión de los entes municipales de asistencia cuya supervivencia correría el riesgo de ser sólo un estorbo para una eficaz reorganización de los servicios a niveles territoriales adecuados. Las funciones del ECA se atribuyen al municipio siempre como efecto del artículo 1, letra e), de la Ley número 382.

Al mismo tiempo se ha previsto que mientras no se elaboren nuevas normas contables para la gestión de los servicios por parte de los municipios, éstos pueden proceder a través de la constitución de uno o varios comités de distribución, observando los procedimientos y las normas previstas por la Ley número 6.972, de 17 de julio de 1980, y por los respectivos reglamentos de ejecución. Dicha norma ha parecido indispensable para evitar que la supresión del ECA conduzca de hecho a un bloqueo de la asistencia que aquél imparte, por imposibilidad del municipio de valerse de los más ligeros procedimientos contables previstos por la vieja legislación de 1890.

12. A las regiones se confieren todas las funciones para la institución, reordenación y, eventualmente, supresión de los entes públicos infrarregionales distintos de los municipios, provincias y comunidades de montaña que operen exclusivamente en las materias de competencia regional.

Se ha previsto, sin embargo, que tales funciones se desempeñen respetando las normas vigentes. No se prejuzga la potestad legislativa regional, que podrá prever nuevos procedimientos de reestructuración y reorganización interna de los entes, comprendida la supresión, cuando el traspaso a los municipios de las respectivas funciones resulte necesario u oportuno para asegurar el ejercicio conjunto con las funciones que les están atribuidas.

Se reconoce también a la ley regional el poder de modificar los criterios y las modalidades hoy en vigor para los controles sobre los actos de los entes hospitalarios y de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia que operan en el territorio de la región.

TITULO V

SECTORES DE ACTIVIDADES CULTURALES Y ENSEÑANZA

INFORME

Sumario: 1. Actividades culturales: introducción.—2. Cine.—3. Teatro en prosa.—4. Actividades musicales.—5. Otras actividades culturales.—6. Enseñanza profesional.—7. Asistencia escolar e instrucción profesional. 8. Construcción escolar y relación con los órganos de la escuela.—9. Formación profesional.—10. Delegación de las funciones en materia de colocación (empleo).—11. Bienes culturales, bibliotecas, servicios de lectura.

1. Actividades culturales: introducción

Los Decretos de 1972, que transfieren las funciones administrativas, no hacen ninguna referencia a la promoción de actividades culturales ni a las materias del cine, del teatro y de las actividades musicales, es decir, al grupo de materias que pueden, aunque con una cierta impropiedad, reunirse bajo la denominación de «espectáculo».

Debiendo valorarse si algunas funciones relativas a estos sectores de actividad deben de entrar en el ámbito de la segunda transferencia dispuesta en la Ley número 382 de 1975, en primer lugar se debe tener en cuenta el artículo 117 de la Constitución y observar que, al menos en términos formales, aquéllas parecen quedar fuera de la relación.

Lo más correcto es considerar los sectores mencionados como ámbitos genéricos comprensivos de funciones y actividades que afectan a materias diversas, algunas de competencia estatal y otras de competencia regional. En efecto, si se confrontan las denominaciones utilizadas, además de en el artículo 117 de la Constitución, en algunos artículos de los Estatutos especiales, se registra para indicar fenómenos vecinos una vasta gama de denominaciones que demuestran no solamente la ya evidenciada imprecisión del legislador constituyente al indicar las materias de competencia regional, sino también una serie de lagunas injustificables desde el punto de vista lógico y jurídico.

Así, en el sector genérico y amplio de la cultura, de las artes y del espectáculo, a excepción de la enseñanza artesanal y profesional, el artículo 117 de la Constitución menciona solamente los «museos y bibliotecas de los entes locales». Los Estatutos de Cerdeña y del Valle de Aosta contienen las mismas indicaciones, añadiendo, el primero, los *espectáculos públicos* [art. 4, letra *n*)], y el segundo, las *antigüedades y bellas artes* [art. 3, letra *m*)]. El Estatuto de Sicilia, además de la «conservación de las antigüedades y de las obras artísticas» [art. 14,

letra n)1, habla de museos, bibliotecas, y añade las *academias* (artículo 14, 2), sin la limitación de los entes locales. El Estatuto de Friuli-Venezia Giulia, que ha sido aprobado en una fecha mucho más reciente, en 1963, repite «antigüedades y bellas artes y museos y bibliotecas» (precisando: de interés local y regional), (art. 4, núm. 14), y añade las *instituciones culturales y recreativas*. El Estatuto del Trentino Alto Adige, que ha sido revisado, como se sabe, en 1971, contiene la definición más amplia de la materia, haciendo referencia a una competencia provincial en materia de «usos y costumbres locales e *instituciones culturales (bibliotecas, academias, institutos, museos)* que tengan carácter provincial», *manifestaciones y actividades artísticas, culturales y educativas locales*, y para la provincia de Bolzano incluso con medios radiotelevisivos, excluida la facultad de establecer estaciones radiotelevisivas (art. 8, núm. 4); y añadiendo también, con competencia más reducida, *los espectáculos públicos por lo que se refiere a la seguridad pública* (art. 9, núm. 6) y *las actividades deportivas y recreativas con las respectivas instalaciones y bienes de equipo* (art. 9, núm. 11).

Esta comparación entre las distintas formulaciones adoptadas por el legislador constituyente no carece de significado porque confirma el seguro interés regional por este tipo de actividades (siempre encuadradas en el ámbito de la competencia más amplia de las regiones de estatuto especial).

Y, por otra parte, en este contexto no carece de significado que todos los estatutos, juzgados por el Parlamento en armonía con la Constitución, admitan un tipo de intervención directa de la región en el sector de la cultura, del arte, del espectáculo y del tiempo libre, y que muchas leyes regionales hayan entrado ya en vigor más allá del ámbito formal del artículo 117 de la Constitución y algunas de éstas en los sectores indicados.

El problema, pues, parece restringido a valorar el tipo de intervención admisible en sintonía con los principios constitucionales y con las respectivas leyes de ejecución. Para hacer esto parece de cualquier forma indispensable un examen analítico, materia por materia.

2. Cine

Debiendo proceder a una clasificación esquemática de las fórmulas de intervención del Estado en el sector cinematográfico, se pueden individualizar las siguientes categorías principales:

1. Actividades de control preventivo (censura) sobre el contenido de los programas cinematográficos para la observancia del límite de las buenas costumbres (Ley núm. 161, de 21 de abril de 1961).

2. Intervención directa del Estado en el sector de la industria cinematográfica a través del ente de Gestión para el Cine y las socie-

dades controladas por éste (Italnoleggio, Luce, Cinecittá) encuadradas en el sistema de las participaciones estatales.

3. Intervención indirecta a favor de la industria cinematográfica (producción, distribución, ejercicio) articulada sobre la programación obligatoria (para largometrajes y cortometrajes) y sobre la concesión de determinados beneficios (diplomas, premios de calidad, beneficios fiscales, ayudas...) (Ley núm. 1.233, de 4 de noviembre de 1965).

4. Crédito especial para la cinematografía (Ley núm. 1.213, arts. 27 y 55, de 4 de noviembre de 1965).

5. Vigilancia del Ministerio del Turismo y del Espectáculo sobre los entes y las manifestaciones cinematográficas que se benefician de subvenciones directas del Estado, salvo las competencias del Ministerio de las PPSS sobre EAGC (art. 2, Ley núm. 1.213, de 1965).

6. Apertura de salas cinematográficas.

7. Funciones de policía de espectáculos (seguridad pública).

8. Actividades de promoción de iniciativas cinematográficas (gestión del fondo especial para el desarrollo y potenciación de las actividades cinematográficas).

Siguiendo el planteamiento que habíamos hecho en la parte general, parece que a grandes líneas, y hecha excepción de cuanto se refiere al sistema de control administrativo del filme, se pueden incluir en el ámbito de la competencia estatal todas las atribuciones que se refieren al binomio cine-industria, mientras que se debe de reconocer una competencia regional en el ámbito del sector reconducible a la fórmula cine-cultura (en este sentido véase la definición contenida en el Estatuto del Trentino Alto-Adige).

Por lo que se refiere a las actividades de control administrativo del filme (y lo mismo vale para los trabajos teatrales), parece que no existen dudas sobre el reconocimiento de una competencia estatal. La actividad de censura para la observancia del límite de las buenas costumbres difícilmente podría ejercitarse a nivel descentralizado sin correr el riesgo de empeorar la ya discutible situación actual en cuanto a la uniformidad de las valoraciones (sin considerar los ya difíciles problemas que se plantean en relación con la actividad jurisdiccional), y esto independientemente de cualquier consideración sobre la planteada hipótesis de supresión del sistema, que (como es sabido) es un sistema permitido, pero no impuesto por las normas constitucionales (art. 21). Volviendo a los otros aspectos indicados precedentemente se plantea el problema, no fácil, de distinguir y separar lo que se refiere al primero y lo que se refiere al segundo de los aspectos señalados. Es evidente que la distinción tiene un valor puramente teórico de clasificación, dado que en la realidad los fenómenos se presentan íntimamente unidos. Bajo este aspecto se podrá, si hace al caso, delegar alguna de las funciones que pertenecen al Estado.

En cualquier caso, parece que se refieren de modo más concreto al momento cine-industria las actividades indicadas en los números 2, 3 y 4. Todo el sistema está ordenado unitariamente, aunque con características peculiares, en base a mecanismos generales de intervención, incluso en otros sectores. Ciertamente sería posible, en línea teórica, una desmembración, atribuyendo algunas funciones a las regiones, pero no parece lógico llevar a cabo una escisión parcial dejando el resto inalterado.

Por lo que se refiere a las actividades indicadas en los puntos 5, 6, 7 y 8, se presenta como posible una competencia regional, dado que cada una de las atribuciones indicadas se presenta con una cierta autonomía respecto al sistema supraindicado y, sobre todo, presenta relación de diversa naturaleza con las competencias regionales.

En cuanto a las funciones de policía de los espectáculos, hoy en gran parte disciplinadas por el texto único de la ley de seguridad pública, parece sostenible que se trata de funciones de policía administrativa que no entran en el concepto de «policía de seguridad».

La transferencia de tales funciones deriva necesariamente de la atribución a las regiones de las prerrogativas comprendidas en el ámbito de la materia de policía de interés local, expresamente indicado por el artículo 117 de la Constitución entre las materias de competencia regional.

Por lo que se refiere a la apertura de las salas cinematográficas, se debe estimar que esta competencia entra en el ámbito de las competencias regionales, si se quiere—como impone el artículo 1 de la Ley 382—hacer orgánica la esfera de las intervenciones relativas a la ordenación del territorio. Por otra parte se debe recordar que esta función está hoy ya delegada a algunas regiones (véase, a propósito, el artículo 53 de la ley sobre la cinematografía en lo que se refiere a la Comisión, en especial para la región sarda). Naturalmente, consideraciones análogas se pueden hacer en lo que se refiere a la verificación ordinaria y extraordinaria de la que habla la ley sobre la cinematografía.

La actividad de vigilancia que el Estado desarrolla en relación con algunos entes y manifestaciones, a las cuales contribuye, se relacionan con la financiación mencionada y, en gran parte, con el artículo 45 de la ley sobre la cinematografía. El fenómeno, pues, se plantea en términos unitarios. En este sector, no pudiendo ser contestada la legitimidad de una intervención del Estado, en relación con los entes de dimensión e importancia nacional, en el ámbito de una competencia general sobre la materia (que, como las regiones, puede reivindicar en este sector), parece que el elemento de distinción más exacto pueda ser el establecido por el ya mencionado estatuto de Trentino Alto-Adige, que especifica la competencia de la provincia sobre la base del nivel de interés. A la región corresponde la competencia relativa a las instituciones, a los entes y a las manifestaciones culturales de nivel

regional, y al Estado, la competencia sobre aquellos de carácter nacional.

Esto significa que el artículo 45 y el respectivo Fondo debería ser dividido entre el Estado y la región, correspondiendo a cada uno, en el respectivo ámbito, la tarea de desarrollar las actividades de promoción correspondientes a las respectivas iniciativas. En el caso de un interés concurrente, debe de estudiarse los oportunos mecanismos de acuerdo.

En este contexto debería de plantearse también la hipótesis de la transferencia a las regiones de los entes e instituciones de carácter local.

En este tipo de razonamiento se puede encuadrar también el fenómeno de los «festivales» y de los certámenes cinematográficos ocasionales, así como los ejercicios cinematográficos llamados «de ensayo», los cuales deberían de entrar en el ámbito de la competencia regional, dado su carácter prevalentemente local.

3. Teatro en prosa

En el sector del teatro en prosa, hasta ahora regido por una normativa vieja y desordenada, las funciones desempeñadas por el Estado pueden resumirse en estos términos esenciales:

1. Control administrativo de los espectáculos teatrales para la observancia del límite de las buenas costumbres, en el caso de que no se quiera poner el límite para los menores de dieciocho años (Ley número 161, de 21 de abril de 1962).

2. Vigilancia y control sobre algunos entes nacionales que operan en el sector (ETI, INDA, IDI) y sobre las actividades teatrales subvencionadas.

3. *Crédito teatral* (Ley núm. 800, arts. 41 y 55), de 14 de agosto de 1967).

4. Subvenciones y contribuciones a las actividades teatrales (teatros de gestión pública, compañías de gestión privada, complejos teatrales de gestión corporativa) y en manifestaciones extraordinarias (festivales, turnés, iniciativas para la difusión del teatro, etc.) (DI número 62, de 20 de febrero de 1948).

5. Noticia de los espectáculos (texto único de la Ley de Seguridad Pública).

6. *Permiso para la versión teatral de una obra* (DCG núm. 153, de 14 de febrero de 1938).

7. *Autorización para la apertura de salas teatrales* (RDL número 1.946, de 10 de septiembre de 1936).

A diferencia de lo que sucede en el sector cinematográfico, en el que existe una prevalente actividad privada de naturaleza *lato sensu* empresarial, con importantes medios financieros y respecto a la cual el Estado interviene de forma diversa, en el teatro no existe casi nada semejante: todo el sistema aparece fuertemente condicionado por la presencia pública e incluso allí donde se trata de actividades privadas subvencionadas el condicionamiento del Estado es bastante relevante, por no decir casi determinante. Queriendo mantener el planteamiento hecho antes, se podría decir que *la ecuación teatro-cultura es aquella que asume un valor preferente*. Las dimensiones de los fenómenos y actividades teatrales están mucho más relacionadas con las realidades regionales de lo que ocurre en el caso del cine. Las propias estructuras existentes están fuertemente insertadas en las distintas realidades locales.

Esto explica por qué en este sector, más que en el cine, es lícito plantear la hipótesis de una amplia competencia de las regiones, en el cuadro de las competencias más amplias que se han individualizado más arriba. En confirmación de ello no carece de significado que en la parte general del programa económico 1971-75 se afirmase que la realización de los objetivos a perseguir en el sector debería asignarse en gran medida a las regiones, mediante la transferencia de competencias normativas, administrativas o financieras, y ello tanto en materia de difusión y promoción cultural cuanto en materia de promoción de la descentralización productiva.

Por estas razones, las funciones aquí relacionadas deben tomarse en consideración con una lógica casi opuesta a la precedente para valorar cuáles deben de mantenerse, razonablemente, en manos del Estado, habida cuenta de que en líneas generales las funciones de esta materia se presentan ligadas a la dimensión general del interés.

Por lo que se refiere al punto número 1, se deben tomar en cuenta las consideraciones desarrolladas a propósito de la actividad cinematográfica: se trata de una competencia que parece oportuno reservar al Estado.

Las competencias estatales previstas en el número 2 podrían justificarse teóricamente en consideración al carácter nacional de los entes previsto, pero se debe valorar más atentamente la oportunidad de mantener con vida algunos o todos los entes mencionados, una vez que se haya realizado la completa regionalización del sector.

En cuanto a la actividad de promoción e incentivación se debe poner de manifiesto que ya diversas regiones han intervenido en el sector con leyes que disponen *contribuciones y subvenciones a favor de las manifestaciones teatrales y establecen una relación con los entes locales a través de la creación de verdaderas estructuras públicas*.

En este sentido es oportuno recordar la Ley del Veneto (LR núm. 54, de 9 de mayo de 1975), de la Toscana (LR, núm. 30, de 5 de junio

de 1974), del Molise (LR núm. 32, de 28 de abril de 1975), del Friuli-Venezia-Giulia (LR núm. 23, de 30 de marzo de 1973), de la Puglia (LR de 25 de enero de 1975). Esta última ley en particular, que se ha llamado expresamente «iniciativas en el sector del espectáculo en prosa», prevé la asignación de contribuciones a asociaciones, entes culturales, grupos teatrales (en particular a las actividades gestionadas autónomamente, a los grupos de jóvenes y de trabajadores), y la eventual participación de la región en consorcios y comités de entes públicos, incluso para promover iniciativas descentralizadas.

4. Actividades musicales

El sector de las actividades musicales—como justamente se ha señalado—se presenta con características únicas respecto a cualquier otra actividad de espectáculo, dado que en este campo el nudo de intereses que en otros campos existe entre el momento cultural y el empresarial se desata de modo que privilegia indudablemente al primero, gracias también a la fuerte presencia pública hoy extendida a todo el sector.

No es fácil resumir en pocas palabras el amplio abanico de funciones individualizables en el sector. Siguiendo el criterio ya experimentado, parece, sin embargo, que las más significativas pueden simbolizarse en los siguientes términos:

1. Funciones relativas a los entes líricos (nombramiento de órganos, disolución de los consejos de administración y nombramiento de comisarios, control sobre actos particulares—balance, estatuto—, autorización para el empleo de compañías extranjeras, coordinación de las actividades en sede nacional (Ley núm. 800, de 24 de agosto de 1967).

2. Gestión del fondo para la subvención de las actividades líricas y musicales, contribuciones a los entes líricos y las instituciones concertistas asimiladas, incentivación de la producción nacional (art. 2 de la Ley núm. 800, de 1967), y para la subvención *una tantum*, de festivales y otras manifestaciones extraordinarias.

3. Gestión del fondo mencionado por lo que respecta a la subvención de las manifestaciones líricas, de conciertos, corales y de danza en Italia y en el exterior (art. 2, ley cit.).

4. Mantenimiento del registro de empresas líricas (art. 42, ley cit.).

5. Reconocimiento de la calificación de «teatros con tradición».

6. Subvención de las manifestaciones líricas y de conciertos en el exterior.

7. Institución y funcionamiento de centros de formación profesional relacionados con los entes líricos.
8. Autorización para el empleo de artistas extranjeros.
9. Crédito teatral (art. 41 de la ley cit.).

En el campo del teatro musical, ya se produzca la intervención del Estado de modo directo, a través de las estructuras de los entes líricos, ya en modo indirecto, a través de la financiación de distintas manifestaciones, la presencia pública es importante, dado que, incluso en este segundo campo, son siempre sujetos públicos (en general, entes locales) los habilitados para promover las respectivas actividades. El elemento privatista estrechamente mercantil desempeña un papel todavía menos importante de lo que sucede en el teatro en prosa. Hay que señalar también que ya en su estructura actual los entes locales tienen un peso importante tanto en la formación de los órganos de los entes líricos como en la promoción de otras manifestaciones musicales. Si se debiese resumir la estructura actual de la intervención pública se podría decir que ésta se articula en dos niveles esenciales: el uno, regional, en el que se abordan los problemas productivos de los entes líricos autónomos y de las instituciones asimiladas, y el otro, provincial, y que tiene como punto de referencia organismos públicos de nivel provincial y subprovincial.

Por otra parte se debe subrayar que ya está en marcha la reorganización de todo el sector, y que el aspecto esencial que parece común a todas las propuestas de reforma presentadas en el Parlamento es la individualización en el ente región del punto de referencia (no sólo territorial, sino también político) de la intervención pública en las actividades musicales.

En este contexto es evidente que para las actividades musicales, en medida más relevante que para cualquier otro sector del espectáculo, es aconsejable una atribución a la región de las funciones correspondientes.

En el momento actual las atribuciones más significativas del Ministerio de Turismo y del espectáculo son las relativas a los entes líricos que podrían ser desempeñadas a nivel regional, incluso en lo que respecta al aspecto financiero.

Por lo que se refiere a los centros de formación profesional, es evidente que la respectiva función puede encuadrarse correctamente en la competencia general de la región sobre la materia.

Debería de continuar en el Estado la función de financiar las grandes manifestaciones de carácter nacional y las actuaciones en el extranjero.

Y para este tipo de actividades parece correcto prever una intervención estatal en el cuadro de una competencia general dirigida a tutelar determinados intereses de las colectividades representadas.

Por lo que se refiere a las iniciativas regionales, hay que poner de relieve que éstas se desarrollan, en gran medida, de forma análoga a las mencionadas para el teatro en prosa y para las actividades culturales en general, es decir, a través de subvenciones y contribuciones.

5. Otras actividades culturales

A fin de dar organicidad a las intervenciones regionales para el «cuerpo social» (art. 1 de la Ley 382), ha parecido necesario prever un explícito reconocimiento de la competencia regional para desarrollar, incluso más allá de los sectores considerados, actividades de promoción cultural, mediante la organización y la participación en iniciativas culturales o en entes, instituciones y fundaciones de carácter cultural, o contribuyendo a la financiación de iniciativas o manifestaciones organizadas por los entes locales o sus consorcios.

Se trata, por otra parte, de funciones que las regiones ejercitan ya en armonía con su papel institucional de entes exponenciales de las colectividades regionales.

6. Educación profesional y educación no profesional: introducción

Al elaborar las propuestas de transferencia a las regiones en materia de educación se han debido afrontar algunas cuestiones de carácter preliminar.

Tales cuestiones derivan esencialmente de la consideración de la estrecha conexión que subsiste entre las materias de ayuda escolar y de la formación profesional, del artículo 117 de la Constitución, y el complejo del sector de la educación primaria y secundaria.

Tanto la ayuda escolar como la formación profesional se concretan en servicios difícilmente separables del servicio escolar en su conjunto.

Este es el resultado de la evolución que estos servicios han sufrido en los últimos decenios, en correspondencia con la evolución de la misma naturaleza de las actividades de educación, que tienden a «adecuarse a las exigencias personales y sociales para el pleno desarrollo de la personalidad del alumno en el desarrollo del derecho al estudio» (art. 2, Ley de 30 de julio de 1973, núm. 477) y tiende, por consiguiente, a constituir un servicio consolidado, absorbiendo y potenciando servicios considerados ocasionales y colaterales.

En este contexto, la ayuda escolar no se refiere ya solamente a las prestaciones destinadas a facilitar el acceso a la escuela, sino que abarca el conjunto de las medidas que garantizan la realización del derecho al estudio.

No se trata, por consiguiente, de una actividad meramente instrumental y separada con respecto a la de la enseñanza, sino de un

aspecto del servicio global de la educación. No por azar, al querer reducir la noción de ayuda escolar *sensu stricto* a las actividades «externas» a la escuela; se ha debido introducir subrepticamente, en manera implícita, en el DPR de 14 de enero de 1973, número 3, y explícita en el DPR de 30 de mayo de 1974, número 416, el nuevo concepto de «ayuda escolar educativa», que se traduciría incluso en «cuestiones didácticas», y que debería seguir siendo competencia de órganos estatales, viniendo así a producir graves dificultades al ejercicio de las competencias regionales en la materia.

Así ha sido difícil para las regiones prestar asistencia a los estudiantes con algún *handicap* sin utilizar la capacidad didáctica del personal cualificado, o ayudar a estudiantes con lagunas de preparación sin predisponer cursos apropiados de recuperación, o secundar tendencias innovadoras acerca del uso colectivo de las subvenciones para libros sin influir en el tema de las bibliotecas de instituto.

Análogas consideraciones podrían hacerse con respecto a la formación profesional.

Aun dentro de la variedad de las tendencias políticas y pedagógicas, puede considerarse actualmente como adquirido el concepto según el cual la formación profesional no constituye ya una especie de «rama secundaria» de la educación en general.

A la maduración de esta nueva situación objetiva han contribuido diversos factores: la revaloración de los contenidos tecnológicos en cada una de las distintas formas de enseñanza, la dimensión, cuando menos nacional, del mercado de trabajo, la transformación de los contenidos profesionales a todos los niveles, por lo que se hace imposible distinguir, a no ser con una aproximación convencional, la educación profesional de la que no tiene este carácter.

Como prueba de ello pueden citarse las normas recientes que, aunque en vía experimental y limitada, han prolongado los cursos de los institutos profesionales del Estado, equiparándolos a las otras escuelas secundarias a efectos de acceso a la Universidad (Ley de 27 de octubre de 1969, núm. 754) y que, al transferir a las regiones las competencias en la materia, han adoptado soluciones provisionales e incluso contradictorias desde el punto de vista formal, en espera de la «definición legislativa de la reforma de la escuela secundaria superior» (art. 4 DPR, de 15 de enero de 1972, núm. 10).

Toda la materia de la formación profesional actualmente competencia del Ministerio de Educación Pública, ha sido, en efecto, diversamente reestructurada en todos los decretos de ley, a discusión en el Parlamento, sobre la reforma de la escuela secundaria superior. Las soluciones que se ofrecen son distintas, pero todas parten del presupuesto de la estrecha conexión entre la llamada formación profesional y las actividades normales de educación.

Para este conjunto de consideraciones se ha tenido también en cuenta el hecho de que la educación primaria y secundaria forma

parte de aquel tipo de actividades que por su naturaleza en los países de sistema descentralizado entran en la esfera de competencia de los entes locales. Se estima oportuno retomar y profundizar la problemática, tan viva en el momento de la unificación italiana, de los poderes que han de atribuirse a los entes locales en materia de educación.

Es sabido que el sistema centralizado de la Ley Casati, que por otra parte dejaba competencias no marginales a los entes locales, hasta el punto de atribuir al municipio una competencia casi plena sobre la educación primaria, había sido pensado para un Estado cuyas dimensiones estaban bastante circunscritas.

En el momento de la unificación, el legislador no dejó de plantearse el problema de la descentralización de la educación y asumió, en una primera fase, una orientación favorable a la devolución de la materia a los entes locales. Recuérdese, a propósito, el proyecto de Ley Minghetti (1861), retomado más tarde por Mamiani, que atribuía a las regiones y a las provincias, respectivamente, la educación universitaria, y aquella Ley del ministro Amari (1864), que transfería a las provincias las escuelas de educación secundaria, manteniendo al Ministerio de Educación Pública algunas competencias limitadas. Todavía la competencia de las provincias en la materia se establece con ley: las leyes comunales y provinciales (arts. 172 y 174 de la Ley de 20 de marzo de 1865 y arts. 234 y 253 TV de 21 de mayo de 1908) atribuyeron a las provincias la administración de la escuela secundaria, aunque tales disposiciones fueron suspendidas, respectivamente, por los artículos 236 y 321 de las mismas leyes.

La línea de la centralización y de la extensión a todas las provincias de la Ley Casati prevaleció por motivos históricamente constatables: las exigencias de formación del Estado unitario, el temor de dejar en manos del clero (más influyente a nivel local) gran parte de la gestión del servicio, la consideración de la insuficiencia de medios financieros de los entes locales en las zonas más pobres y, por fin, la reivindicación, por parte del personal, de un *status* jurídico y retributivo unitario y no sujeto al arbitrio local.

Estas razones evitaron la descentralización auspiciada por varios sectores e incluso llevaron a una progresiva centralización de las materias que la Ley Casati había dejado a los entes locales.

Las mismas leyes que llevaron a cabo la sustracción a los entes locales de los poderes de gestión de las escuelas potenciaron, por otra parte, las atribuciones de los entes locales a través de su consistente participación en los Consejos y en las juntas provinciales organismos que tuvieron poderes importantes en la administración de las escuelas.

Las razones mencionadas, que impidieron la descentralización, no indujeron, sin embargo, a desconocer de raíz el papel de los entes locales en la materia.

Este fenómeno se verificó solamente con el régimen fascista, pero el debate que le sigue intenta retomar la problemática que en el pasado había sido, particularmente viva.

La atención de la Asamblea constituyente queda absorbida por el problema de las relaciones entre escuela pública y privada que asume carácter simbólico de las relaciones entre las fuerzas políticas mayoritariamente representadas en aquella sede.

De ello puede derivarse una clave interpretativa exacta de la disposición del artículo 33, según el cual «la República... instituye escuelas estatales para todos los órdenes y grados», disposición insertada en un contexto dirigido a reglamentar las relaciones entre escuela pública y privada.

Estas consideraciones refuerzan la tesis doctrinal que sostiene que «la escuela estatal no es necesariamente la dirigida por el Estado, sino la querida por el Estado», y la consiguiente convicción de que la letra del artículo 33 no excluye una competencia regional en la materia.

Se debería, por el contrario, estimar que el artículo 117 deroga, en lo que se refiere a la educación, el artículo 33. Lo que no responde ni siquiera al debate que se desarrolló en la Asamblea constituyente. Ni siquiera fue acogida, en aquella sede, la propuesta Lombardi en subcomisión, ni la enmienda Caronia, tendentes a atribuir mayores competencias a la región en materia de enseñanza (V Asamblea Constituyente, actas de la Subcomisión I y II, p. 267, y volumen II, pp. 1518 y 5514), pero esto significa sólo que el constituyente no quiso introducir en la Constitución tales disposiciones, no que éstas estuvieran en contradicción con las que fueron aprobadas (incluso el hecho de que las propuestas no acogidas fuesen discutidas en el mérito, refuerza la tesis de que éstas hubieran tenido carácter de añadido y no de contraste con lo dispuesto en el art. 33).

Si se aceptan las premisas, las conclusiones a extraer en el plano de la transferencia de competencias a las regiones pueden ser diversas, pero todas deberán inspirarse en el criterio de una atribución importante de competencias a las regiones.

Nada excluye, en efecto, que se pueda atribuir a las regiones una competencia general en materia de educación maternal, primaria y secundaria, aunque sea en el ámbito de un reparto de competencias entre el Estado y la región.

No nos hemos detenido de manera particularizada sobre esta hipótesis por estimar que, dada la particular importancia política que reviste, debe de ser objeto de un pormenorizado debate en sede parlamentaria.

Basta con decir que pertenecería al Estado el poder de dictar las «normas generales» (art. 33 de la Constitución) a través de las cuales se podría regular de manera uniforme, sobre todo en una primera fase, los elementos esenciales, tanto de las estructuras organizativas

como de las situaciones jurídicas subjetivas del personal y de los usuarios.

Por lo que se refiere en particular al personal, está ya vigente en nuestro ordenamiento el principio de la no coincidencia entre el titular de la escuela y el sujeto con el cual se establece la relación de servicio del personal. Así, por ejemplo, el personal no docente de las escuelas elementales efectúa sus prestaciones en dependencia de un organismo estatal, mientras que la relación de servicio es con el municipio.

Así los enseñantes de las escuelas elementales y secundarias de la provincia de Bolzano dependen del Estado, aun cuando las atribuciones de la administración del Estado en materia de educación elemental y secundaria han sido transferidas a la provincia (DPR de 20 de enero de 1973, núm. 114). La misma solución ha sido recientemente adoptada para el personal de la escuela elemental y secundaria del Valle de Aosta.

El paso de las competencias a la región no excluiría, por consiguiente, la posibilidad de mantener el carácter estatal del personal.

Por fin, en lo que se refiere a los aspectos organizativos, las normas generales del Estado, además de determinar los mencionados elementos esenciales, deberían necesariamente garantizar un determinado nivel de autonomía a las unidades escolares. Las competencias regionales quedarían, pues, limitadas en dos aspectos y no se producirían riesgos de una regulación excesivamente diferenciada de las actividades de enseñanza.

7. Ayuda escolar y formación profesional

Dicho esto, por los motivos ya mencionados se ha estimado oportuno formular propuestas de transferencia a las regiones de ulteriores competencias que prescindan en esta fase de la realización de un proyecto como el ahora indicado, subrayando el hecho de que las diversas soluciones no pueden sino caracterizarse por un notable grado de empirismo a causa de la conocida dificultad de individualizar «sectores orgánicos» específicos para la ayuda escolar y para la formación profesional.

Las propuestas se inspiran sobre todo en el intento de completar, en cuanto a la ayuda escolar y a la formación profesional, la transferencia parcialmente efectuada con el DPR de 14 de enero de 1972, números 3 y 15 de enero de 1972, número 10.

Se estima que esto comporta el traspaso a las regiones de las competencias relativas a la ayuda escolar a favor de los estudiantes universitarios y a la concesión gratuita de libros de texto a los alumnos de la escuela elemental.

Comporta además la transferencia a las regiones del equipo y del personal pertenecientes a las actividades de enseñanza de carácter directamente profesional, actualmente gestionada por los institutos pro-

fesionales del Estado, de las escuelas e institutos de arte y de los institutos técnicos, todo ello con las modalidades que se indicarán a continuación.

La dificultad de desarrollar las funciones concernientes a la ayuda escolar y al conjunto de las actividades formativas de competencia regional, sin poder, por otra parte, influir de algún modo sobre el desarrollo de las actividades escolares y sobre el uso del material, ha inducido a formular propuestas en base a las cuales se consiente a las regiones el uso de los locales escolares y se atribuye a las mismas la posibilidad de financiaciones complementarias de las actividades escolares y la posibilidad de promover específicas actividades para-escolares.

Otras normas que se proponen conciernen a los poderes regionales en relación con la programación del servicio escolar, sea en orden a la institución de las escuelas, sea en orden al conjunto de materias comprendidas en las atribuciones del distrito escolar.

Por lo que concierne a la concesión gratuita de libros de texto a los alumnos de las escuelas elementales, no existe ninguna duda de que se trata de competencias que entran en las funciones de ayuda escolar del artículo 117 de la Constitución. Que la concesión de libros de texto constituye materia de la ayuda escolar, está reconocido en la letra c) del artículo 1 del DPR de 14 de enero de 1972, número 3, que limita, por otra parte, la transferencia a los libros para los estudiantes de la escuela secundaria.

Probablemente el motivo de haber excluido de la transferencia la concesión de libros de texto para la escuela elemental deriva de la consideración de las implicaciones de carácter pedagógico que pueden tener la determinación de los criterios para la elección de los libros a distribuir gratuitamente.

Aun con todas las limitaciones derivadas en las consideraciones que se han hecho sobre la dificultad de separar claramente la ayuda escolar de la enseñanza en su conjunto, parece, en efecto, justo estimar que las competencias relativas a la elección de libros y a la determinación de sus características pertenezcan a los poderes en materia de educación y no de ayuda escolar y sean, por consiguiente, competencia del Estado.

Por este motivo se propone transferir a las regiones la materia, conservando, sin embargo, para los sujetos y los órganos escolares las competencias referentes a la elección de textos, y para los órganos estatales, las competencias referentes a las características técnicas y pedagógicas en el sentido de las normas vigentes.

Se estima, por fin, que se mantiene para los órganos estatales la competencia relativa a la determinación del precio, y ello tanto por exigencias de uniformidad cuanto para consentir una más adecuada determinación de los fondos a transferir a las regiones, y asimismo por la extendida conexión existente entre la determinación del precio y la de las características del libro de texto.

Parece cierto que entre las funciones de ayuda escolar están comprendidas también las competencias relativas a la asistencia en favor de los estudiantes universitarios.

La palabra «escuela», incluso en las normas constitucionales, comprende la educación de cualquier grado y las eventuales disposiciones específicas para la Universidad tienen carácter especial respecto a la normativa general de la enseñanza.

En cuanto a la naturaleza de las «Obras» universitarias, es cierto que se trata de organismos que, estando dotados de personalidad jurídica propia, son parte integrante de la misma Universidad: la expresión exacta de la norma que las regula (art. 189, RD de 31 de agosto de 1933, núm. 1.592) es la de «Obras de la Universidad», y a tal expresión responde la estructura jurídica, confirmada por el reciente DL de 1 de octubre de 1973, número 580, según el cual la «Obra» está dirigida por un consejo de administración cuyos miembros son, en un alto porcentaje, elegidos por el personal de la Universidad, y cuyo presidente es el mismo rector o un delegado suyo.

Tal naturaleza es análoga a la de las cajas escolares, ya transferidas a las regiones por el DPR de 14 de enero de 1972, número 3. La explicación se encuentra en la relación entre ayuda escolar y actividades de enseñanza. Se subraya la competencia regional, según el artículo 117 de la Constitución, sobre los institutos profesionales del Estado (art. 9 RDL de 21 de septiembre de 1938, núm. 1.038, y sucesivas modificaciones).

Tal competencia ha sido, por otra parte, reconocida por el DPR de 15 de enero de 1972, número 10, que ha transferido a las regiones algunas atribuciones sobre estos institutos, reconociendo con ello que la materia entra en las previsiones del artículo 117.

Se propone, pues, la transferencia de dichas atribuciones a las regiones por medio de los decretos delegados de la Ley 382.

Se estima, sin embargo, que las implicaciones que la materia presenta con la reforma de la escuela secundaria superior hacen aconsejable demorar la mencionada transferencia hasta el momento de la aprobación de dicha reforma.

Sea cualquiera la solución adoptada por el legislador de entre aquellas propuestas en los proyectos de ley que se discuten en el Parlamento, es indudable que la reforma de la escuela secundaria llevará consigo una reorganización de la materia de la formación profesional.

No se intenta, naturalmente, proponer al Gobierno que se adelante, a través de los decretos delegados, a las discusiones que corresponden al Parlamento en cuanto a la reforma de la escuela secundaria superior. Se estima, sin embargo, que la suspensión de la transferencia de los institutos profesionales de Estado a las regiones puede justificarse, incluso en el sentido del artículo 117 de la Constitución, sólo si se admite la hipótesis de una reforma de la escuela secundaria superior que, unificando en todo o en parte los distintos tipos de educa-

ción, reconduzca a la educación «escolar» algunas de las actividades didácticas actualmente integradas en los cursos de formación profesional y, de otra parte, lleve a separar de los cursos de estudios secundarios las actividades educativas de carácter directamente profesionalizante.

Las primeras vendrían a unirse a las otras actividades educativas de la escuela secundaria superior, mientras que las segundas pasarían a formar parte de un sistema orgánico de formación profesional, añadiéndose a las ya transferidas a las regiones.

El mismo mecanismo se aplicaría a los institutos técnicos de la Ley de 15 de enero de 1931, número 889, y a las escuelas y a los institutos de arte del RD de 31 de diciembre de 1923, número 3.123.

También para estos institutos tendría lugar una reorganización en el ámbito de la escuela secundaria superior, con la separación de las actividades educativas de carácter directamente profesionalizante.

Estas últimas deberían, por consiguiente, transferirse a las regiones en el sentido del artículo 117. Por lo que se refiere a los institutos de arte, no hay duda de que se trata de escuelas profesionales, al ser su actividad la de la enseñanza de las artes aplicadas a la industria o a la artesanía. La diferencia con respecto a los institutos profesionales de Estado reside solamente en el contenido específico de la educación, que tiene, de todos modos, carácter profesional.

Por lo que se refiere a los institutos técnicos, parece correcto estimar que en su actual configuración no entran en las previsiones del artículo 117 de la Constitución. Sin embargo, una vez que se haya llevado a cabo su reestructuración en los términos indicados, la enseñanza directamente profesional vendrá a tener la misma naturaleza que la que se separa de los institutos profesionales de Estado. Ni siquiera la diferencia de nivel profesional podrá dar valor de naturaleza distinta a la actividad.

Al proponer la transferencia a las regiones de este conjunto de competencias y, al mismo tiempo, condicionar la transferencia efectiva hasta una fecha no determinada, nos damos cuenta de plantear una solución ya propuesta en el pasado y que no ha producido el traspaso efectivo de competencias a los entes locales.

Se estima, sin embargo, que es éste un camino obligado si no se quieren desconocer las atribuciones regionales en la materia sin perjudicar la reestructuración del conjunto de la escuela secundaria superior. Se estima, por otra parte, que el distinto contexto institucional que deriva de la institución de las regiones puede hacer considerar la norma que se propone como útil y destinada a tener eficacia.

Las normas acerca del uso de los locales y de los equipos escolares y sobre la posibilidad de intervenciones regionales complementarias de las actividades escolares y paraescolares tienden, como se ha dicho, a hacer posible un ejercicio orgánico de las competencias regionales que se refieren a la ayuda escolar y al cómputo de las actividades

formativas transferidas a las regiones, y responden, por consiguiente, a los criterios de la ley de delegación expresados por la letra c) del artículo 1 de la misma. Tratándose de competencias cuyo ejercicio puede interferir con las atribuciones de las autoridades escolares y de los órganos de gestión de la escuela, las normas van acompañadas de disposiciones de carácter organizativo destinadas a eliminar la posibilidad de conflictos y a determinar el procedimiento para concertar las intervenciones.

8. Construcción escolar y relaciones con los órganos de la escuela

Por lo que se refiere a la construcción escolar, ya comprendida entre las competencias regionales según las normas vigentes, se estima que debe aliviarse el inconveniente que deriva de la neta separación que subsiste entre la competencia (regional) referente a las obras de construcción escolar, y la (estatal) concerniente a la institución de la escuela.

Es indudable que la institución de la escuela, en el estado actual de la división de competencias entre el Estado y la región, no puede sino seguir siendo competencia del Estado en cuanto que comporta, entre otras, las obligaciones relativas a la previsión de personal y de bienes de equipo.

Esto no implica, sin embargo, que la región deba ser privada del poder de programar la distribución, en su propio territorio, de las estructuras escolares.

La norma que se propone tiende a conciliar estas exigencias diversas dejando al Estado la competencia relativa a la institución de la escuela, pero atribuyendo a la región el poder de indicar de manera vinculante el orden de prioridades en cuanto a la creación de escuelas en el ámbito del territorio regional.

El problema de la programación, en el territorio, de las actividades escolares, ha planteado la cuestión de la oportunidad de delegar a las regiones las competencias estatales relativas al distrito escolar, al órgano al que se ha atribuido, con el DPR de 30 de mayo de 1974, n. 416, un poder de programación de determinadas actividades escolares y paraescolares, que se ejercita a través de intervenciones (propuestas y pareceres) en procedimientos administrativos, la definición de las cuales entra en la esfera de competencia de distintas autoridades (Ministerio de la Enseñanza Pública, sus organismos periféricos, regiones, entes locales).

Se pone de manifiesto que no puede configurarse una delegación de los poderes del «distrito», tanto por la naturaleza de la actividad desempeñada por este órgano que en la actualidad excluye funciones de administración activa, cuanto por la naturaleza misma del «distrito» que es, en sustancia, un órgano colegial que sólo formalmente

puede ser calificado como parte del aparato administrativo (estatal) de la enseñanza, que a causa de su estructura participativa ejercita un poder autónomo que no es expresión de voluntad estatal, sino de representantes de las colectividades locales.

Por lo que se refiere a las competencias de los órganos estatales sobre el «distrito», éstas se concretan en poderes bastante limitados, en cuanto que la institución del mismo, competencia del ministro de Educación Pública, se produce a propuesta de las regiones (art. o DPR de 30 de mayo de 1974, núm. 416); el poder relativo a la financiación no tiene una importancia particular en cuanto que el «distrito» se sirve de personal de la escuela, y no tiene, como se ha dicho, competencias de administración activa; por fin, las competencias del superintendente de estudios relativas al presupuesto preventivo y consultivo y a la posibilidad de disolución del consejo de distrito (art. 26, DPR núm. 416/1974) parecen configurar esencialmente un control de legitimidad. El problema de las relaciones entre regiones y distrito escolar se plantea pues de manera bastante distinta respecto a otros entes territoriales que tienen funciones de gestión de servicios en materias comprendidas entre las atribuciones regionales.

Una revisión sustancial de tales relaciones se podrá llevar a cabo solamente en conexión con la atribución al distrito de poderes de administración activa y a las regiones de la competencia general (en el sentido indicado antes) en materia de instrucción primaria y secundaria. Será entonces posible y oportuno superar la incongruente substracción a las regiones de las competencias de programación y gestión del servicio escolar en el propio territorio, lo que implica una mutación no poco importante del proceso de reagregación de nuevas unidades para la gestión de los servicios a nivel territorial.

Por estos motivos nos limitamos aquí a proponer que se atribuya a las regiones una posibilidad de influir sobre las actividades de los consejos escolares de distrito a través de la inclusión en los mismos de algunos miembros nombrados por la región.

Por los mismos motivos no se ha estimado oportuno proponer la delegación a las regiones de la competencia sobre las guarderías y sobre la provisión de estructuras y medios materiales de la escuela. Se trata de actividades tan integradas con el resto de las actividades escolares que no consienten ni siquiera en el sentido del artículo 1, número 1, de la Ley 382, su atribución a una autoridad distinta de la escolar.

9. Formación profesional

Antes de entrar en el examen de las competencias que las regiones puedan asumir en el terreno de la formación profesional conviene tener presente el cuadro dinámico de las iniciativas en curso en materia de sistema formativo.

En cuanto a la reforma de la educación secundaria superior, un principio fundamental se da hoy por sentado: el de una escuela secundaria *unitaria*, provista de materias objetivas con líneas de pre-profesionalización.

La formación profesional directamente dirigida al ejercicio de profesiones específicas debe ser dirigida por las regiones a través de cursos que se establezcan como salidas *laterales, horizontales, de breve duración*, respecto al esquema de la secundaria.

Las regiones, en suma, en un cuadro en el que aparecen como protagonistas de la política activa de empleo a nivel territorial, deberán ocuparse de la profesionalización *post* (y no *para*) escolar de los jóvenes y la formación profesional de los adultos.

A fin de completar el cuadro de las competencias regionales en la materia, se deben de transferir a las regiones:

1. Las competencias en materia de financiación y de organización de los talleres de trabajo de la Ley número 264 de 1949. Es sabido por todos que los talleres de trabajo son una forma de ayuda, de hecho superada, cuyo empleo ha dado lugar a amplios abusos, y cuyos logros ocupacionales son casi inexistentes. En la medida, sin embargo, en que absorben todavía una parte relevante de la cuota estatal del FAPL, conviene dejar a la región los fondos respectivos y la responsabilidad de su eventual organización. Cesará así una forma de «concurrencia» entre el Ministerio de Trabajo y las regiones que ha dado lugar, especialmente en el Mezzogiorno, a incongruentes episodios de superposición.

2. Las competencias en materia de organización de los cursos de formación de los informadores socioeconómicos que la Ley número 513 de 1975 (aplicación de las directrices comunitarias en materia de agricultura) deja al Ministerio de Agricultura y que las regiones justamente reivindican en razón de su competencia primaria sobre el sector.

3. Las competencias para la formación de los oficiales del comercio, prevista por la Ley de 11 de junio de 1971, número 426.

4. Las funciones de orientación profesional actualmente ejercitadas por el ente nacional para la prevención de los infortunios.

5. Las competencias para la formación y actualización del personal empleado en las actividades de formación profesional, competencias sólo en parte reconocidas a las regiones por el artículo 8 del DPR de 15 de enero de 1972, número 10.

Al mismo tiempo se hacen necesarias algunas modificaciones del ordenamiento del ISFOL tendentes a adecuar las funciones al nuevo cuadro del reparto de competencias entre el Estado y las regiones en materia de formación profesional y a consentir a las regiones una más significativa (aunque todavía minoritaria) presencia en los órganos dirigentes del instituto en armonía con el papel de instrumento

de asistencia técnica al servicio del Estado y de las regiones que al instituto se debe de reconocer.

10. Delegación de las funciones en materia de colocación

Quedando como está la normativa en materia de ayuda para encontrar trabajo, cuya modificación está, por otra parte, en estudio desde hace tiempo, las funciones administrativas en la materia deberían de transferirse a las regiones, a fin de conseguir una mejor coordinación en la política de formación profesional y de facilitar el desarrollo de las políticas regionales de compensación en el mercado de trabajo. Es evidente la función de desbloqueo que tal descentralización conseguiría con respecto a una estructura que a pesar de su nivel de deterioro aparece notablemente resistente al cambio. Se subraya que la propuesta de una delegación a las regiones de las funciones administrativas en materia de colocación se había sostenido ya en el curso de la elaboración del DPR número 10 de 1972, por el ministro de Trabajo *pro t mpore*: pero el límite impuesto a la delegación de funciones administrativas a las regiones por el artículo 17, letra b) de la Ley de 16 de mayo de 1970, número 281, no consintió, en aquel entonces, que fuese acogida la propuesta del ministro de Trabajo.

Queda evidentemente reservada a la Administración central la definición de las caracteristicas profesionales para la clasificación de los trabajadores.

Correspondería, por el contrario, a las regiones proveer a una distinta y más adecuada articulación de las unidades administrativas, que podría llevarse a cabo en dos niveles:

a) Región.

b) «Comprensorio» de mano de obra, generalmente más reducido que la provincia y más amplio que las actuales áreas de colocación, que son preferentemente municipales.

La modificación de las competencias territoriales de los organismos comportaría también, naturalmente, la modificación de las competencias territoriales de las comisiones sindicales que a dichos organismos corresponden (provinciales, municipales).

11. Bienes culturales, bibliotecas, servicios de lectura

No se ha podido completar el trabajo sobre estas materias que presentan delicados problemas de coordinación entre competencias estatales y competencias regionales.

Nos reservamos la posibilidad de presentar las conclusiones sobre la materia en un informe posterior.

TITULO VI

ALGUNOS PROBLEMAS COMUNES

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS ACUERDOS.—3. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES EN MATERIAS REGULADAS POR NORMAS COMUNITARIAS.

1. Introducción

En las reuniones que tuvieron lugar en el período inicial de los trabajos, el comité de presidencia examinó los problemas comunes a los distintos sectores orgánicos y adoptó algunas directrices a las cuales se atuvieron las comisiones especiales. De las más importantes de dichas directrices se ha hablado ya en el prólogo general a este informe.

En la medida en que muchos de estos problemas tenían y tienen origen en normas de la Ley de delegación, nos hemos preguntado si no sería necesario establecer algunas normas generales que al menos enunciases, incluso en el texto formalmente normativo, las directrices adoptadas. Prevalció, sin embargo, la opinión negativa en consideración al hecho de que tales textos normativos habrían sido en gran medida enunciados indicativos, programáticos facultativos, y así sucesivamente, es decir, de escaso interés.

Así, por ejemplo, se ha decidido no retomar la norma de la ley de delegación que prevé que las regiones puedan utilizar organismos técnicos del Estado [art. 1, c. 1, letra d)], mientras que en las propuestas presentadas se encuentran casos concretos en los que se admite. Así también para los entes públicos: establecido que son transferibles o delegables funciones de los entes públicos nacionales y que los entes que eventualmente queden sin funciones no pueden ser suprimidos, sino mediante disposiciones distintas a las de los Decretos delegados previstos por la Ley número 382 (*vid.* introducción general) se han, sin embargo, regulado algunos casos específicos de traspaso a las regiones de patrimonios, personal y medios de algunos de esos entes. Normas que tienen este contenido se encuentran en las propuestas relativas a los distintos sectores, pero con un propio contenido normativo: los convenios y la materia referente a la Comunidad Económica Europea. De éstos hablaremos a continuación.

2. Los convenios

Se ha debatido ampliamente sobre la conveniencia de establecer normas generales sobre los convenios, inclinándonos finalmente por la solución negativa.

Los convenios entre regiones son contemplados por la Ley de delegación, artículo 1, párrafo 2. La interpretación que según la Comisión hay que dar a esta norma excluye que para la gestión de servicios comunes a varias regiones o para actividades de interés común se requiera en cualquier caso establecer un consorcio en el sentido de organización asociativa con o sin personalidad jurídica. Es por el contrario suficiente, como regla general, el acuerdo y es posible constituir órganos comunes. De otra forma se daría a la norma un contenido obvio.

Interpretada en tal sentido, la norma de la Ley 382 es, por consiguiente, de aplicación inmediata y no necesita ser reproducida en la Ley delegada. Se puede hacer, pero teniendo conciencia de que se trataría de la reproducción de una norma.

Se observa que el ámbito de administración al que se puede proveer con convenios es amplísimo. Son ciertamente posibles los convenios entre el Estado y las regiones, aunque la norma de la Ley de delegación no dice nada al respecto. Pueden existir acuerdos en cuanto a las materias delegadas, pero también en cuanto a las transferencias. Algunos de los programas especiales en elaboración por el Ministerio de Hacienda y de programación económica se refieren a materias de esta última categoría, y el convenio puede solicitarse como reglamento convencional de las relaciones tanto organizativas como patrimoniales, o bien para la constitución de comisiones ejecutivas cuando el programa especial tenga por objeto obras públicas.

También los convenios entre regiones pueden tener como objeto materias delegadas o materias regionales (es decir, transferidas) con lo que, en cuanto al objeto de posibilidad de acuerdo abarca todas las materias atribuidas a las regiones.

Otro elemento variable es el organizativo. Si es cierto que la mayor parte de los convenios, según los estatutos regionales, son de competencia del Consejo, existen también convenios de competencia de las Juntas (los concluidos entre asesorías son siempre preferibles a las Juntas). Por otra parte, mientras algunas veces el convenio pueda expresarse mediante un acuerdo informal, seguido de disposiciones de las regiones de contenido concordado, igual o similar, otras veces —y es difícil prever cuáles— debe expresarse en una convención estipulada de acuerdo con los procedimientos de derecho público y privado relativos a las convenciones con objeto público, a efectos de contar, para fines contenciosos, con un lugar de conclusión, una fecha y un registro.

El grupo de estas tres variables ha parecido, más que difícil, laborioso, hasta el punto de que habría requerido una codificación en extenso, si se quisiese incluir en la Ley delegada. Por otra parte, sería demasiado poco, y desde un cierto punto de vista incluso redundante, limitarse a decir que cuando la región procede a tomar acuer-

dos las deliberaciones previas corresponden a los órganos regionales estatutariamente competentes por materias y por funciones.

Se ha llegado, pues, a la conclusión de que para los convenios son de aplicación los principios elaborados por la jurisprudencia y por la doctrina, que, aunque no abundantes, son suficientes a estos fines.

Normas sobre aspectos especiales que pudieran presentar los convenios se encuentran sólo en las propuestas relativas a los sectores orgánicos agricultura y territorio.

3. Relaciones entre Estado y regiones en materias reguladas por las normas comunitarias

El artículo 1, último párrafo, número 5, de la Ley número 382, se refiere al problema de la transferencia a las regiones de las funciones administrativas relativas a la ejecución de los reglamentos de la CEE y de sus directrices, en las materias del artículo 117 de la Constitución. Se ha estimado oportuno proponer un apropiado desarrollo en la norma delegada, visto que los sectores de competencia regional sobre los que incide la normativa comunitaria son más de uno. Se ha estimado, por otra parte, que las disposiciones en cuestión podrían y deberían ocuparse de toda la temática inherente a la ejecución de las normas y reglamentos de la Comunidad europea, no sólo para completar el ordenamiento, sino también porque la citada norma de la Ley de delegación se ocupa explícitamente del modo de ejecución *normativa* de las directrices, además de ocuparse de la ejecución administrativa en sentido estricto. En cuanto al sistema de ejecución que el esquema del articulado propone, ha parecido oportuno que el papel del legislador estatal quede limitado a la introducción de normas de principio en la materia objeto de cada una de las directrices comunitarias, reservándose enteramente a la región las restantes actividades de ejecución de las directrices a nivel normativo y administrativo y la actividad de normación integrativa (eventual) y de ejecución administrativa exigida por los reglamentos comunitarios. Esto ha conducido lógicamente a prever sobre las líneas de la última parte de la citada norma de la Ley de delegación, un poder sustitutivo del Consejo de Ministros destinado no sólo a la adopción de eventuales medidas administrativas, que no hayan sido tempestivamente adoptadas por las regiones, sino también a la promoción, si fuese necesario, de actos normativos estatales en la hipótesis de negligencia del legislador regional.

Esta solución —que no ha parecido prohibida por la amplia formulación del artículo 1, número 5, de la Ley 382— responde de lleno al espíritu de la propia Ley, en cuanto que evita al Estado interferir en los ámbitos de competencia regional cada vez que se trate de ejecutar actos comunitarios vinculantes (excepción hecha de la deter-

minación de las normas de principio en la aplicación de las directrices) y, por otra parte, en cuanto asegura, mediante el mecanismo sustitutivo, el respeto de las obligaciones comunitarias, aun en el caso de inercia de las regiones. Conviene recordar que esta vía fue indicada por la sentencia de 24 de julio de 1972, número 142, de la Corte Constitucional. Se hace notar que el esquema prevé también la hipótesis de la falta de las normas de principio que corresponde elaborar al Parlamento, y, en tal caso, autoriza a las regiones, pasados seis meses desde la emanación de las directrices, a adoptar, sin más, las leyes de ejecución oportunas. Esto corresponde a la orientación de las relaciones entre normas-cuadro y normas regionales, y evita otro de los riesgos de incumplimiento de las obligaciones comunitarias.

La normativa delegada que se propone comportará la derogación del artículo 4, letra b), del DPR de 15 de enero de 1972, número 11 (según el cual la competencia para la ejecución de las disposiciones comunitarias corresponde al Estado) y del artículo 27 de la Ley del 9 de mayo de 1975, número 153 (que ha previsto un mecanismo distinto, en algunos aspectos, del de la Ley de delegación). Falta por decir que sería deseable —en presencia de un problema como el de las normas comunitarias, que afectan a toda la comunidad estatal— extender el sistema propuesto con el esquema de Ley delegada también a las regiones de estatuto especial, así como a las provincias de Trento y Bolzano. Para conseguir este fin sería evidentemente necesaria una Ley formal específica. La misma importancia se da a otro tema, el cual apenas se ha prestado atención: el de la eventual creación de una específica Comisión consultiva interregional para el examen de los problemas que afectan a las regiones en el campo de la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias. Al respecto han sido presentados en el Parlamento, por varias regiones, distintos Proyectos de Ley: lo que demuestra que es un problema real. En realidad asegura el concurso activo de las regiones cuando se elaboran las políticas comunitarias destinadas a incidir sobre las competencias, y esto no es menos importante que prever un modo correcto de ejecución de los actos comunitarios, que tienen la misma incidencia. Para ello podría elaborarse un Proyecto de Ley estatal ordinario —unificando los contenidos de las propuestas formuladas por las distintas regiones— y completar así las relaciones Estado-región en las materias reguladas por las normas comunitarias. En este orden de ideas se podría sugerir el texto siguiente:

«Se crea, dependiendo de la Presidencia del Consejo, una Comisión consultiva interregional para el examen de los problemas que afectan a las regiones en el campo de la elaboración y aplicación de la política comunitaria. Tal comisión está compuesta: Por el presidente del Consejo de Ministros, que la preside; por el ministro para el Ordenamiento Regional, que puede eventualmente ser delegado para

presidirla; por los ministros de Asuntos Exteriores y Hacienda y Programación o sus delegados; por el presidente de la Comisión Parlamentaria para las cuestiones regionales; por los presidentes de todas las Juntas regionales y los de las provincias autónomas de Trento y Bolzano. En las reuniones de la Comisión intervienen también, con derecho de voto, los ministros competentes en razón de las materias que figuren en el orden del día.

Dicha Comisión expresará su parecer: I) sobre la línea de conducta que el Gobierno se proponga adoptar en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, en el examen de las propuestas de reglamentos, directrices o decisiones que se refieran a alguna de las materias contempladas por el artículo 117 de la Constitución; II) acerca de los Proyectos de Ley estatales para la aplicación de las directrices comunitarias o de los acuerdos concluidos en el ámbito comunitario, sobre las materias mencionadas; III) sobre los casos de transmisión de leyes o Proyectos de Ley regionales a los órganos comunitarios, para las consultas y controles previstos por los Tratados institutivos de la Comunidad Europea; IV) sobre los problemas inherentes a la actividad del Fondo Social, del Fondo Regional y del FEOGA; V) sobre las cuestiones de política comunitaria que tengan incidencia sobre materias de competencia regional.

El parecer de la Comisión, expresado por mayoría de tres cuartos de los votos de sus miembros será vinculante para el Gobierno, a menos que éste obtenga un voto parlamentario de aprobación de su distinta postura en la cuestión discutida.»

